

APS-Rückblick auf die 51. Legislatur

Anja Heidelberger, Marlène Gerber, Amando Ammann, Marco Ackermann, Lena Baltisser, Mathias Buchwalder, Marc Bühlmann, Lloyd Fletcher, Bernadette Flückiger, Karin Frick, Giada Gianola, Elia Heer, Viktoria Kipfer, Sarah Kuhn, Chloé Magnin, Hans-Peter Schaub, Catalina Schmid, Joëlle Schneuwly, Karel Ziehli, Guillaume Zumofen

Impressum

Herausgeber:

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von:

Ackermann, Marco
Ammann, Amando
Buchwalder, Mathias
Bühlmann, Marc
Flückiger, Bernadette
Frick, Karin
Gerber, Marlène
Gianola, Giada
Heer, Elia
Heidelberger, Anja
Kipfer, Viktoria
Kuhn, Sarah
Magnin, Chloé
Schaub, Hans-Peter
Schmid, Catalina
Schneuwly, Joëlle
Ziehli, Karel
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise:

Heidelberger, Anja, Marlène Gerber et al. (2023). APS-Rückblick auf die 51. Legislatur.
Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Online abrufbar unter:

<https://anneepolitique.swiss/dossiers/1462>

Inhaltsverzeichnis

Rückblick auf die 51. Legislatur: Vom Umgang des politischen Systems mit (grossen) Krisen	4
Rétrospective de la 51e législature : La gestion du système politique face aux (grandes) crises	7
Rétrospective de la 51e législature : Problèmes politiques fondamentaux	10
Rückblick auf die 51. Legislatur: Rechtsordnung	12
Rückblick auf die 51. Legislatur: Institutionen und Volksrechte	14
Rückblick auf die 51. Legislatur: Föderativer Aufbau	16
Rückblick auf die 51. Legislatur: Kantonale Wahlen	17
Rückblick auf die 51. Legislatur: Aussenpolitik	19
Rétrospective de la 51e législature: Armée	21
Rückblick auf die 51. Legislatur: Wirtschaftspolitik	23
Rückblick auf die 51. Legislatur: Geld, Währung, Kredit	25
Rétrospective de la 51e législature : Agriculture	27
Rückblick auf die 51. Legislatur: Öffentliche Finanzen	29
Rétrospective de la 51e législature : Energie	30
Rückblick auf die 51. Legislatur: Verkehr und Kommunikation	32
Rückblick auf die 51. Legislatur: Raumplanung und Wohnungswesen	34
Rückblick auf die 51. Legislatur: Umweltschutz	36
Rückblick auf die 51. Legislatur: Bevölkerung und Arbeit	38
Rückblick auf die 51. Legislatur: Gesundheit	40
Rückblick auf die 51. Legislatur: Sozialversicherungen	42
Rückblick auf die 51. Legislatur: Soziale Gruppen	43
Rückblick auf die 51. Legislatur: Bildung und Forschung	45
Rückblick auf die 51. Legislatur: Kultur, Sprache, Kirchen	46
Rétrospective de la 51e législature: Médias	47

Rückblick auf die 51. Legislatur: Vom Umgang des politischen Systems mit (grossen) Krisen

THEMATISCHE LEGISLATUR-
RÜCKBLICKE

Die unzähligen Geschichten, Ereignisse und politischen Diskussionen, die sich während der 51. Legislatur ereigneten, lassen sich ausführlich in unseren [thematischen Legislaturrückblicken](#) nachlesen. In Erinnerung bleiben werden aber wohl in erster Linie die verschiedenen Krisen, welche die Schweiz in dieser Legislatur beschäftigt haben. So war denn auch kaum ein Themenbereich nicht von mindestens einer grossen Krise betroffen. Folglich stellen wir die Krisen und deren zahlreiche Auswirkungen für Politik und Gesellschaft in den Fokus dieses themenübergreifenden Rückblicks auf die 51. Legislatur.

Die Covid-Pandemie

DIE COVID-19-PANDEMIE

Insbesondere die [Covid-19-Pandemie](#) hatte Auswirkungen auf fast alle Politikfelder, denn neben dem stark betroffenen und belasteten Gesundheitssystem stellten die Massnahmen im Kampf gegen die Pandemie verschiedene Branchen und Personengruppen vor grosse Probleme – insbesondere auch die Unternehmen und Selbständigerwerbenden, denen der Bundesrat etwa durch [Ausdehnung des Erwerbssatzes und der Kurzarbeit](#) sowie mit der Schaffung von [Corona-Krediten](#) und [Härtefallhilfen](#) entgegen kam. Finanziell unterstützt wurden insbesondere auch die [Medien](#), die [Kulturunternehmen und Kulturschaffenden](#), die [Sportligen und -vereine](#) sowie der [öffentliche Verkehr](#) und der [Luftverkehr](#), während etwa im Bereich der [Schulen](#), aber auch bei den [Geschäftsmieten](#) alternative Regelungen gefragt waren. Die umfassenden Massnahmen gegen die Pandemie führten in der Folge zu einem grossen [Loch im Bundeshaushalt](#), dessen [Abbaufrist](#) das Parlament verlängerte, um einschneidende Sparrunden zu verhindern. Eine Belastung war die Pandemie auch für die Bevölkerung, welche etwa durch tiefere (Kurzarbeits-)Löhne, [Kinderbetreuung im Home-Office](#) oder [Angstgefühle](#). Zudem stellte die Pandemie auch ein Problem für die Gesellschaft als Ganzes dar, indem sie bei Teilen der Bevölkerung zu einem [Vertrauensverlust in die Institutionen](#) führte (oder diesen verstärkte). Teile der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz standen denn auch der Covid-19-Impfung skeptisch gegenüber, was zu besonders emotionalen Diskussionen rund um die Einführung des sogenannten Covid-19-Zertifikats führte. Hingegen konnten [Armee, Zivilschutz und Zivildienst](#) in zahlreichen Einsatzstunden v.a. im Gesundheitsbereich, aber etwa auch die Forschung bei der [Entwicklung von Impfstoffen und Medikamenten](#) gegen Covid-19 ihren Nutzen im Rahmen der Pandemie unter Beweis stellen. Schub bedeutete die Pandemie schliesslich für die Förderung von [Homeoffice](#) und allgemein für die [Flexibilisierung und Digitalisierung der Arbeitswelt](#). In der 51. Legislatur nahmen Volk und Stände auch die [Pflegeinitiative](#) an, welche Massnahmen enthielt, um die pflegerische Grundversorgung zu sichern, deren Wichtigkeit im Zuge der Pandemie noch verdeutlicht worden war.

COVID-19 UND DIE
INSTITUTIONEN

Spürbare Auswirkungen hatte die Pandemie auch auf das Institutionengefüge. Zu Beginn nahm eindeutig die Regierung das [Zepter](#) in die Hand, welche nach [Ausrufen der ausserordentlichen Lage](#) gemäss [Epidemiengesetz](#) mithilfe von auf der Verfassung beruhenden Notverordnungen und dem [Epidemiengesetz](#) alle wichtigen Entscheidungen traf, während das Parlament wegen des Ausbruchs der Pandemie die eigene [Frühjahrssession vorzeitig abbrach](#). Mehr Spielraum erhielt das Parlament, als die Notverordnungen nach sechs Monaten verfassungsmässig durch ein Gesetz ersetzt werden mussten – die Beratung des [Covid-19-Gesetzes](#) und seine bisher fünfmalige Revision führten zu angeregten Debatten im Parlament und teilweise zu zentralen Änderungen an den bundesrätlichen Entwürfen. Zwischenzeitlich zum Stillstand kamen auch die

[Volksrechte](#), zu den Revisionen der Covid-19-Gesetze konnte sich die Stimmbevölkerung jedoch dann insgesamt dreimal äussern, wobei sie diese jeweils guthiess. Doch nicht nur das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, sondern auch die [Stellung der Kantone](#) in der Pandemie sorgte immer wieder für Diskussionen. So hatte die Ausrufung der ausserordentlichen Lage die Kräfteverhältnisse eindeutig zugunsten des Bundes verschoben. Einzelne Phasen, in denen die Entscheidungsgewalt temporär bei den Kantonen lag, endeten zudem jeweils in sogenannten Flickenteppichen an Regelungen zwischen den Kantonen und nicht selten auch in dem Ruf nach erneuten Entscheidungen durch den Bund. Das Jahr 2022 stand schliesslich im Zeichen erster politischer Aufarbeitung der Covid-19-Krise, wobei insbesondere Vorstösse diskutiert wurden, mit denen Bund und [Parlament](#) krisenresistenter gemacht werden sollten.

Krieg in der Ukraine und Energiekrise

KRIEG IN DER UKRAINE

Gleich im Anschluss an die Pandemie erhielten mit dem Angriffskrieg auf die Ukraine zuvor etwas weniger beleuchtete Themenbereiche aussergewöhnlich hohe Aufmerksamkeit. So löste der Krieg in der Schweiz hitzige [Diskussionen zur Ausrichtung der Aussen- und Neutralitätspolitik](#) aus, nachdem der Bund die von der EU beschlossenen [Sanktionen gegen Russland](#) und in der Folge auch alle Ausweitungen übernommen hatte und überdies über Waffenlieferungen an die Ukraine diskutiert wurde. Der Krieg führte in der Schweiz unter anderem zur Aufnahme von Flüchtenden aus der Ukraine und zur ersten [Ausrufung des Schutzstatus S](#), aber auch zur [Aufstockung des Militärbudget](#) bis 2030 sowie zu Diskussionen über die [Versorgungssicherheit im Landwirtschaftsbereich](#). Darüber hinaus verzeichnete die SNB im Jahr 2022 einen [Verlust von CHF 150 Mrd.](#), den sie unter anderem auf die weltwirtschaftlichen Folgen des Ukrainekriegs zurückführte.

ENERGIEKRISE

Als direkte Folge des Ukraine-Krieges verstärkte sich zudem die [Versorgungsproblematik im Energiebereich](#), woraufhin die [Energiepreise anstiegen](#), was sich auch auf die [übrigen Preise](#) auswirkte. Als [Reaktion](#) auf die mögliche Energieknappheit wollte der Bundesrat in erster Linie auf erneuerbare Energien setzen, für den Notfall liess er jedoch [Reservegaskraftwerke](#) bauen. Auch flammten in der Politik gleichzeitig Diskussionen um die Vorteile von Atomkraft auf. Schliesslich wird vermutet, dass die Energiekrise dem [indirekten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative](#) zu einer Mehrheit verhalf, gleichzeitig wurde aber Ausbauprojekten zur Stromversorgung im Winter im Parlament [Vorrang gegenüber Umweltbedenken](#) gegeben.

VERSORGUNGSSICHERHEIT

Insgesamt zeigten die verschiedenen Krisen während der 51. Legislatur eine ungeahnt grosse Vulnerabilität bezüglich der Versorgungssicherheit in zahlreichen Bereichen auf, insbesondere im medizinischen Bereich, etwa bei den Intensivstationen und den Medikamenten, aber auch im [wirtschaftlichen Bereich](#), hier insbesondere bei der Energie und in der Landwirtschaft.

Was sonst noch wichtig war

Natürlich brachte die 51. Legislatur auch unabhängig von den Krisen wichtige Ereignisse, Weichenstellungen und politische Entscheide mit sich.

BEZIEHUNGEN ZUR EU

Der im April 2021 erfolgte [Abbruch](#) der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen prägte die Beziehungen der Schweiz mit der EU in besonderem Masse. So führte der Verhandlungsabbruch etwa auch zu einer Blockierung der Teilnahme am EU-Forschungsprogramm «[Horizon Europe](#)», woran auch die [Freigabe der zweiten Kohäsionsmilliarde](#) nichts änderte. Nach verschiedenen weiteren Sondierungsgesprächen zwischen der Schweiz und der EU verabschiedete der Bundesrat 2023 Eckwerte für ein neues Verhandlungsmandat mit der EU.

UNTERGANG DER CREDIT SUISSE

Für besonderes Aufsehen sorgte auch der im März 2023 bekannt gewordene Untergang der Credit Suisse respektive deren [Übernahme durch die UBS](#). Zur Aufarbeitung dieser Geschehnisse wurde die fünfte parlamentarische Untersuchungskommission der Schweizer Geschichte initiiert.

50. JAHRE FRAUENSTIMMRECHT

Geschichte schrieben auch die Frauen, die bei den [eidgenössischen Wahlen 2019](#) ihre Vertretung in den beiden Räten signifikant hatten steigern können. Fast fünfzig Jahre nach Einführung des Frauenstimmrechts – in der 51. Legislatur fanden auch die [Feierlichkeiten](#) zum 50-jährigen Jubiläum statt – betrug der Frauenanteil im Nationalrat erstmals über 40 Prozent, derjenige im Ständerat belief sich nach den Wahlen auf 26 Prozent.

DIE DIREKTE DEMOKRATIE

Generell war die Annahmquote von durch das fakultative Referendum initiierten Abstimmungsvorlagen in der 51. Legislatur im Vergleich zu vorherigen Legislaturen eher niedrig, so scheiterten 7 von insgesamt 21 solcher Referendumsvorlagen. Zudem lag die Abstimmungsbeteiligung im langjährigen Schnitt (seit 1990) um 5 Prozentpunkte höher, was mit der während der Covid-19-Pandemie aufgeheizten politischen Stimmung in Zusammenhang stehen könnte. Die Annahmquote von Initiativen in der 51. Legislatur war vergleichsweise hoch (3 von 13 Initiativen), während gleichzeitig eher über weniger Volksbegehren abgestimmt wurde als in früheren Legislaturen. Dafür erarbeiteten Bundesrat und Parlament in dieser Legislatur auch zahlreiche direkte Gegenentwürfe oder indirekte Gegenvorschläge zu Volksinitiativen.

Informationen zu den Abstimmungsvorlagen sowie Ausführungen zu den in den jeweiligen Themenbereichen zentralen Geschäften und Ereignissen der 51. Legislatur finden Sie in den einzelnen thematischen Legislaturrückblicken sowie in den dort verlinkten Jahresrückblicken.

Zu den thematischen Legislaturrückblicken:

[Politische Grundfragen](#)

[Rechtsordnung](#)

[Institutionen und Volksrechte](#)

[Föderativer Aufbau](#)

[Kantonale Wahlen](#)

[Aussenpolitik](#)

[Landesverteidigung](#)

[Wirtschaftspolitik](#)

[Geld, Währung, Kredit](#)

[Landwirtschaft](#)

[Öffentliche Finanzen](#)

[Energie](#)

[Verkehr und Kommunikation](#)

[Raumplanung und Wohnungswesen](#)

[Umweltschutz](#)

[Bevölkerung und Arbeit](#)

[Gesundheit](#)

[Sozialversicherungen](#)

[Soziale Gruppen](#)

[Bildung und Forschung](#)

[Kultur, Sprache, Kirche](#)

[Medien](#)

Rétrospective de la 51e législature : La gestion du système politique face aux (grandes) crises

Les événements, histoires et débats politiques qui ont eu lieu en très grand nombre au cours de la 51e législature peuvent être retracés de manière détaillée dans nos [rapports de législature, classés par thèmes politiques](#). Toutefois, on se souviendra sans doute surtout des différentes crises qui ont secoué la Suisse au cours de cette législature. En effet, pratiquement aucun domaine politique n'a échappé à au moins une grande crise au cours des quatre dernières années. Par conséquent, nous mettons l'accent, dans cette rétrospective transversale de la 51e législature, sur ces crises et leurs nombreuses répercussions sur la politique et la société.

La pandémie de Covid-19

La [pandémie de Covid-19](#) a eu des répercussions sur presque tous les domaines politiques. En effet, outre le système de santé fortement touché et mis à contribution, les mesures de lutte contre la pandémie ont posé de gros problèmes à différentes branches et catégories de personnes – en particulier aux entreprises et aux indépendants, que le Conseil fédéral a aidés en étendant les [allocations pour perte de gain et le chômage partiel](#) et en créant des [crédits-relais](#) et des [aides pour les cas de rigueur](#). Les [médias](#), les [acteurs culturels](#), les [ligues et associations sportives](#) ainsi que les [transports publics](#) et le [transport aérien](#) ont également bénéficié de soutiens financiers, tandis que des mesures d'un autre type ont été réclamées dans le domaine des [écoles](#) ainsi que pour les [loyers commerciaux](#). Les mesures exhaustives prises pour lutter contre la pandémie ont entraîné un [déficit budgétaire](#) considérable, amenant le Parlement à prolonger le [délai du remboursement](#) de la dette afin d'éviter des coupes budgétaires draconiennes. La pandémie a également été une charge pour la population, avec des baisses de salaires (lors du chômage partiel), la [garde d'enfants en télétravail](#) ou encore [l'anxiété](#). En outre, la pandémie a également posé un problème à la société dans son ensemble, en entraînant (ou en renforçant) une [perte de confiance](#) d'une partie de la population dans le gouvernement. Une partie de la population suisse s'est montrée sceptique quant à la vaccination contre le Covid-19, ce qui a suscité des débats émotionnels autour de l'introduction dudit certificat Covid-19. En revanche, tant [l'armée, la protection civile et le service civil](#) – en effectuant de nombreuses heures dans des interventions, notamment dans le domaine de la santé – que le monde de la recherche qui a [développé des vaccins et des médicaments](#) contre le Covid-19 ont pu démontrer leur utilité dans le cadre de la pandémie. Enfin, la pandémie a également stimulé le [télétravail](#) et, plus généralement, la [flexibilisation et la numérisation du monde du travail](#). Au cours de la 51e législature, le peuple et les cantons ont également accepté [l'initiative sur les soins](#), qui contenait des mesures visant à garantir les soins infirmiers de base, dont l'importance a été soulignée pendant la pandémie.

La pandémie a également eu des répercussions sensibles sur le système institutionnel. Au début, le [gouvernement](#) a clairement pris les choses en main, prenant toutes les décisions importantes après la [proclamation de la situation extraordinaire](#) au sens de la [loi sur les épidémies](#) grâce à des décrets d'urgence fondés sur la Constitution et à la loi sur les épidémies, tandis que le [Parlement a interrompu prématurément sa session de printemps](#) en raison du début de la pandémie. Le Parlement a obtenu davantage de marge de manœuvre lorsque les ordonnances d'urgence ont dû être remplacées par une loi au bout de six mois, conformément à la Constitution – l'examen

de la [loi Covid 19](#) et de ses cinq révisions à ce jour ont donné lieu à des débats animés au Parlement et parfois à des modifications centrales des projets du Conseil fédéral. Les [droits populaires](#) ont également connu un coup d'arrêt temporaire, bien que le corps électoral a pu ensuite s'exprimer à trois reprises sur les révisions de la loi Covid 19, qu'il a à chaque fois approuvées. Non seulement les relations entre l'exécutif et le législatif, mais aussi la [position des cantons](#) dans la pandémie ont fait l'objet de discussions récurrentes. Ainsi, la déclaration de la situation extraordinaire avait clairement fait basculer le rapport de force en faveur de la Confédération. Certaines phases durant lesquelles les cantons ont temporairement pris le contrôle ont abouti à des patchworks de réglementations entre cantons et à des appels fréquents pour que la Confédération prenne à nouveau les décisions. L'année 2022 a finalement été marquée par les premières tentatives de résoudre politiquement la crise de la Covid-19, avec des propositions discutées pour rendre la Confédération et le [Parlement](#) plus résistants aux crises.

La guerre en Ukraine et les problèmes d'approvisionnement en énergie

LA GUERRE EN UKRAINE

Immédiatement après la pandémie, la guerre d'agression contre l'Ukraine a attiré l'attention sur des thèmes qui étaient auparavant moins mis en lumière. Ainsi, la guerre a déclenché en Suisse des discussions animées sur [l'orientation de la politique étrangère et de la neutralité](#), après que la Confédération a repris les [sanctions décidées par l'UE contre la Russie](#) et que la question de la livraison d'armes à l'Ukraine s'est posée. Cette crise a conduit à l'accueil de réfugié.e.s ukrainien.ne.s en Suisse et à la première [utilisation du statut de protection S](#), ainsi qu'à [l'augmentation du budget militaire](#) jusqu'en 2030 et à des discussions sur la [sécurité de l'approvisionnement dans le secteur agricole](#). De plus, la Banque nationale suisse (BNS) a enregistré une [perte de 150 milliards de CHF](#) en 2022, qu'elle a notamment attribué aux conséquences de la guerre en Ukraine sur l'économie mondiale.

LES PROBLEMES D'APPROVISIONNEMENT EN ENERGIE

Conséquence directe de la guerre en Ukraine, les [problèmes d'approvisionnement en énergie](#) se sont intensifiés, entraînant une [hausse des prix de l'énergie](#), ce qui s'est répercuté sur [les autres prix](#). En réaction à une possible pénurie d'énergie, le Conseil fédéral a principalement misé sur les énergies renouvelables, tout en faisant construire des [centrales de réserve à gaz](#) en cas d'urgence. Des débats sur les avantages de l'énergie nucléaire ont également refait surface dans le monde politique. Enfin, on suppose que la crise énergétique a contribué à la majorité en faveur du [contre-projet indirect à l'initiative des glaciers](#), bien que des projets d'expansion de l'approvisionnement en électricité en hiver aient été [privilegiés](#) au Parlement par rapport aux préoccupations environnementales.

LA SECURITE DE L'APPROVISIONNEMENT

Dans l'ensemble, les différentes crises survenues au cours de la 51e législature ont mis en évidence une vulnérabilité d'une ampleur inattendue en matière de sécurité de l'approvisionnement dans de nombreux domaines, en particulier dans le domaine médical, comme les unités de soins intensifs et les médicaments, ainsi que [dans le domaine économique](#), notamment en matière d'énergie et d'agriculture.

Ce qui a également été important

Bien entendu, la 51e législature a également été marquée par des événements, des choix et des décisions politiques importants, indépendamment des crises.

LES NEGOTIATIONS ENTRE LA SUISSE ET L'UE

La [rupture des négociations](#) sur l'accord-cadre institutionnel en avril 2021 a particulièrement marqué les relations entre la Suisse et l'UE. Le refus de l'accord-cadre a conduit tant à un blocage de la participation suisse au programme de recherche européen « [Horizon Europe](#) »; une situation que même le [déblocage du deuxième milliard de cohésion](#) ne changera pas. Après plusieurs autres entretiens exploratoires entre la Suisse et l'UE, le Conseil fédéral a adopté en 2023 des lignes directrices pour un nouveau mandat de négociation avec l'UE.

L'EFFONDREMENT DE CREDIT SUISSE

L'effondrement de Credit Suisse en mars 2023 et son [rachat par UBS](#) ont également suscité une attention particulière. C'est pour enquêter sur ces événements que le Parlement a décidé d'instituer la cinquième commission d'enquête parlementaire de l'histoire suisse.

LES FEMMES

Les femmes ont écrit l'histoire en augmentant de manière significative leur représentation dans les deux chambres lors des [élections fédérales de 2019](#). Près de cinquante ans après l'introduction du droit de vote des femmes – la 51e législature a également été l'occasion de [célébrer](#) le 50e anniversaire –, la proportion de femmes au Conseil national a dépassé pour la première fois les 40 pour cent, tandis que celle au Conseil des États s'élevait à 26 % après les élections.

LA DEMOCRATIE DIRECTE

De manière générale, le taux d'acceptation des projets soumis au référendum facultatif au cours de la 51e législature a été relativement faible par rapport aux législatures précédentes, avec 7 échecs sur un total de 21 référendums. De plus, la participation électorale a été élevée de 5 points de pourcentage en plus par rapport à la moyenne depuis 1990, ce qui pourrait être lié au climat politique enflammé pendant la pandémie de Covid-19. Le taux d'acceptation des initiatives lors de la 51e législature a été relativement élevé (3 initiatives sur 13), tandis que le nombre d'initiatives populaires soumises au vote a été moins élevé que lors des législatures précédentes. En revanche, le Conseil fédéral et le Parlement ont élaboré de nombreux contre-projets directs ou indirects aux initiatives populaires au cours de cette législature.

Vous trouverez des informations sur les votations populaires ainsi que des explications sur les objets parlementaires et des descriptions des événements centraux de la 51e législature dans les différentes rétrospectives thématiques de la législature ainsi que dans les rétrospectives annuelles qui y sont liées.

Lien vers les rapports de législature, classés par thèmes politiques :

[Problèmes politiques fondamentaux](#)

[Ordre juridique](#)

[Institutions et droits populaires](#)

[Structures fédéralistes](#)

[Elections](#)

[Politique étrangère](#)

[Armée](#)

[Politique économique](#)

[Crédit et monnaie](#)

[Agriculture](#)

[Finances publiques](#)

[Energie](#)

[Transports et communications](#)

[Aménagement du territoire et logement](#)

[Protection de l'environnement](#)

[Population et travail](#)

[Santé](#)

[Assurances sociales](#)

[Groupes sociaux](#)

[Enseignement et recherche](#)

[Culture, langues, églises](#)

[Médias](#)

RAPPORT

ETAT AU 17.08.2023
MATHIAS BUCHWALDER,
CHRISTIAN GSTEIGER ET
ANJA HEIDELBERGER

Problèmes politiques fondamentaux

Au cours de la 51e législature, plusieurs **clivages** ont été visibles au sein de la société suisse. L'un d'eux a été qualifié de «**Corona-Graben**»: s'il désignait au départ la [situation sanitaire différente entre les cantons alémaniques et les cantons romands](#), plus touchés par la pandémie, ce terme a ensuite été utilisé pour pointer les divergences de vues entre les partisan.e.s et les opposant.e.s aux mesures de lutte contre le Covid-19. Les opposant.e.s ont bruyamment exprimé leur mécontentement lors de [nombreuses manifestations](#), qui se sont intensifiées après l'introduction du certificat Covid-19. Ce mouvement protestataire a bénéficié d'une vaste couverture médiatique, et les médias ont même parlé d'une «division de la société». Après la votation sur la [deuxième révision de la loi Covid-19](#), la situation s'est toutefois quelque peu calmée.

Dans le même temps, le [fossé ville-campagne](#) a été un thème récurrent de la législature, notamment après les votations populaires du 13 juin 2021. Trois objets de votation – le projet de [loi sur le CO2](#) ainsi que les initiatives sur l'[eau potable](#) et les [pesticides](#) – ont révélé les **préoccupations différentes entre la population urbaine et la population rurale**. De manière similaire, la votation de la [loi sur la chasse](#) en septembre 2020 a montré les [divergences entre plaine et montagne](#). Enfin, les discussions sur ces divisions ville-campagne sont [revenues sur le tapis](#) lors des [élections au Conseil fédéral](#) de décembre 2022. Par ailleurs, le traditionnel «**Röstigraben**», qui désigne le clivage linguistique, est apparu à plusieurs reprises lors de votations. En particulier lors du oui serré à la réforme [AVS-21](#) et du non au [paquet d'aide aux médias](#), la Suisse romande (et le Tessin pour l'AVS) a été surpassé par une majorité de la Suisse alémanique. Enfin, un fossé d'une ampleur exceptionnelle s'est creusé entre **les femmes et les hommes** lors de la votation sur l'AVS-21, qui portait notamment sur le relèvement de l'âge de la retraite des femmes: les femmes ont approuvé la modification de la loi à 38 pourcent, les hommes à 64 pourcent. A l'exception du «Corona-Graben», qui a fait l'objet d'une vaste couverture médiatique, les différents clivages se sont principalement manifestés lors des votations populaires fédérales et des discussions qui ont suivi.

La 51e législature a également été marquée par deux **anniversaires** importants. D'une part, le 50e anniversaire de l'introduction du droit de vote des femmes en 1971 a été commémoré en 2021 avec plusieurs événements, tels qu'une [réunion de plus de 500 femmes](#) le 1er août sur la prairie du Grütli, une [cérémonie officielle le 2 septembre](#) et la [session des femmes en octobre](#). D'autre part, le 175e anniversaire de l'adoption de la première Constitution fédérale en 1848 a été célébré en 2023. A cette occasion, la Confédération a [ouvert les portes de plusieurs bâtiments fédéraux](#) les 1er et 2 juillet 2023. En 2021, [deux motions parlementaires](#) avaient chargé les Services du Parlement d'organiser des festivités pour toute la population. En outre, une fête était prévue à Berne le 12 septembre 2023, date du véritable anniversaire de l'acceptation de la Constitution.

Au **Parlement**, le thème «Problèmes politiques fondamentaux» a suscité peu de discussions, le Conseil national et le Conseil des Etats ayant débattu le plus longuement du [crédit pour l'exposition universelle d'Osaka](#). Les discussions ont porté non seulement sur l'utilité des expositions universelles, mais aussi sur les contrats de sponsoring visant à financer une part des coûts – bien que les [réglementations](#) y relatives aient été adaptées suite à la controverse sur l'[exposition universelle 2020](#).

Enfin, le baromètre des **préoccupations**, observé attentivement afin de connaître les préoccupations de la population suisse, a montré que l'inquiétude face à la pandémie

de Covid-19 a dominé dans la société en [2020](#) et [2021](#). En [2019](#), la prévoyance vieillesse et la santé étaient encore les principales sources d'inquiétude de la population suisse. En [2022](#), ce sont finalement les thématiques de l'environnement, de la prévoyance vieillesse et de l'énergie qui sont (re-)venues sur le devant de la scène, les heures les plus sombres de la pandémie étant désormais passées.

Les rétrospectives annuelles: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

Rechtsordnung

Zu Beginn der Legislatur stand insbesondere die **Stärkung der Terrorismusbekämpfung** in der Schweiz im Zentrum des Themenbereichs «Rechtsordnung». Dabei setzte der Bundesrat die [Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung](#) mittels drei Projekten um: Das [Bundesgesetz über Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe](#) soll den bisher im Vergleich zur EU einfacheren Kauf von chemischen Substanzen, die zur Herstellung von Sprengstoff verwendet werden können, erschweren. Durch die [Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität](#) in Umsetzung des Europarat-Übereinkommens zur Verhütung des Terrorismus sollen bereits Handlungen im Vorfeld eines geplanten terroristischen Aktes strafbar gemacht werden. Und das an der Urne angenommene [Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus](#) (PMT) soll der Polizei zusätzliche Instrumente gegen terroristische Gefährderinnen und Gefährder liefern, unter anderem indem verdächtige Personen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden.

Während sicherheitspolitische Argumente gemäss Nachabstimmungsbefragung zum Terrorismusgesetz an der Volksabstimmung von zentraler Bedeutung waren, spielten sie bei der Annahme der [Initiative «Ja zum Verhüllungsverbot»](#) im März 2021 eine eher untergeordnete Rolle. Als Hauptargument zur Annahme der Initiative, die ein Verbot der Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum und an öffentlich zugänglichen Orten beinhaltet, wurde der Schutz der Schweizer Werte und Kultur genannt. Der bundesrätliche [Gesetzesvorschlag](#) zur Umsetzung der Initiative befand sich Ende der Legislatur noch in parlamentarischer Beratung.

Auch zu Beginn der Legislatur abgeschlossen werden konnte die [Totalrevision](#) des **Datenschutzgesetzes**, wobei vor allem die Voraussetzungen, unter denen das sogenannte Profiling, d.h. die Verknüpfung von Daten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen, zulässig ist, umstritten waren. Im Juni 2021 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zudem die Einführung einer [E-ID](#) ab, wobei nicht in erster Linie die E-ID an sich, sondern deren Herausgabe durch private Anbieter anstelle des Staates kritisiert wurde.

Das [grösste Gesetzgebungsprojekt](#) im Themenbereich «Rechtsordnung» war die **Strafraahmenharmonisierung** und Anpassung des Nebenstrafrechts an das [neue Sanktionenrecht](#) – tatsächlich widmete das Parlament in dieser Legislatur keiner anderen Vorlage mehr Diskussionszeit (gemessen an der Anzahl Wörter). Damit sollten die aus den 1940er-Jahren stammenden Strafen mit den heutigen Werthaltungen in Einklang gebracht und deren Verhältnis zueinander neu ausgelotet werden. Diskutiert wurde dabei insbesondere über eine Verschärfung der Strafen für Gewalt gegen Behörden und Beamte sowie über die Revision des Sexualstrafrechts, welche aber aufgrund des grossen Besprechungsbedarfs in einen [eigenen Entwurf](#) ausgelagert wurde. Dabei entschied sich das Parlament nach langen Diskussionen, die auch in der Gesellschaft und den Medien widerhallten, gegen eine neue «Nur-Ja-heisst-Ja»-Regelung, die Vergewaltigung zukünftig als sexuelle Handlungen ohne Einwilligung des Opfers definiert hätte. Stattdessen ergänzte es die sogenannte «Nein-heisst-Nein»-Regelung dahingehend, dass auch ein allfälliger Schockzustand des Opfers erfasst wird. Nach der neuen Definition wird bei einer Vergewaltigung nicht mehr vorausgesetzt, dass das Opfer zur sexuellen Handlung genötigt wurde. Zudem können künftig nicht mehr nur Frauen als Opfer einer Vergewaltigung anerkannt werden.

Ausführlich [debattiert](#) wurde auch die **Revision der Strafprozessordnung** (StPO). Nachdem das Parlament – nach einem Urteil des EGMR – kurzfristig bereits eine Gesetzeslücke bei der Sicherheitshaft geschlossen hatte, befasste es sich mit problematischen Aspekten der Strafprozessordnung, um die Praxistauglichkeit bestimmter

Bestimmungen zu verbessern. Im Hauptstreitpunkt, wonach Beschuldigte zukünftig nicht mehr bei allen Einvernahmen anderer Personen anwesend sein sollten, damit es nicht zu Absprachen kommt, lehnte das Parlament nach langen Diskussionen eine Änderung des Status quo ab.

Schliesslich stand neben dem Strafrecht auch das **Zivilrecht** im Mittelpunkt des Interesses, als in der [Zivilprozessordnung](#) der Zugang zum Gericht erleichtert und die Rechtssicherheit verbessert werden sollte. Die Aufmerksamkeit galt aber vielmehr einer vom Parlament verschärften Regelung, welche eine Verhinderung des Erscheinens von Medienartikeln durch eine [superprovisorische Verfügung](#) einfacher möglich machte (siehe auch [Legislaturrückblick «Médias»](#)).

Für mediale Aufmerksamkeit sorgten während der 51. Legislatur auch immer wieder **Demonstrationen** gegen im Zuge der [Covid-19-Pandemie](#) beschlossene Massnahmen. Diese verstärkten sich im Laufe des Jahres 2021 und erreichten nach Einführung der Zertifikatspflicht gegen Ende des Jahres 2021 ihren Höhepunkt. Die aufgeladene Stimmung gipfelte darin, dass das Bundeshaus aufgrund befürchteter Ausschreitungen am Abstimmungssonntag zur [zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes](#) von der Polizei grossräumig abgeriegelt wurde – eine weitere Eskalation blieb jedoch aus.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023

MARC BÜHLMANN UND

MARLÈNE GERBER

Institutionen und Volksrechte

Auf dem Prüfstand befanden sich die Institutionen in der 51. Legislatur vor allem wegen der **Covid-19- Pandemie**, was sich nicht zuletzt in den Voten zur [Erklärung des Bundesrates zur Corona-Pandemie](#) – insgesamt das am viertlängsten diskutierte Geschäft in diesem Themenbereich – zeigte. Viel diskutiert wurden in der Folge auch die Konsequenzen des Ausrufens der [ausserordentlichen Lage](#) und der [Anwendung von Notrecht](#) für das Machtgefüge zwischen der Exekutive und der Legislative. Der [Abbruch der Frühjahrsession 2020](#) durch das Parlament wurde ebenfalls als Indiz dafür gewertet, dass das Parlament krisenresistenter werden sollte, was mit einer [Vielzahl von parlamentarischen Geschäften](#) denn auch angestrebt wurde. Zwei parlamentarische Initiativen der SPK-NR, die diese Ideen bündelten und die [Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern](#) wollten sowie mehr Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts verlangten, wurden ausführlich debattiert, aber weniger umfassend umgesetzt, als von zahlreichen Vorstössen gefordert. Auch für die Volksrechte blieb die Pandemie nicht ohne Folgen: So beschloss der Bundesrat die [Verschiebung eines Abstimmungstermins](#), den [Fristenstillstand und Erleichterung bei Unterschriftensammlungen](#).

Die ausführlichsten Diskussionen (gemessen an der Anzahl Wörter) im Themenbereich «Institutionen und Volksrechte» führte das Parlament über die [Legislaturplanung 2019-2023](#), wobei weniger die vom Bundesrat verfasste Bilanz zur vergangenen Legislatur oder die Leitlinien für die neue Legislatur im Zentrum standen als die Frage, in welcher Form die Legislaturplanung zukünftig diskutiert werden soll. Von grösserer inhaltlicher Relevanz war der ebenfalls breit diskutierte [indirekte Gegenvorschlag zur Transparenz-Initiative](#), der nach erfolgreicher Einigungskonferenz verabschiedet werden konnte. Die damit geschaffenen Regelungen für mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung** gelten erstmals bei den eidgenössischen Wahlen 2023. Damit trat die Schweiz nicht zuletzt auch der zunehmenden [Kritik](#) der Greco an ihrer intransparenten Parteienfinanzierung entgegen.

Ebenfalls bereits von der Greco kritisiert worden war die **Judikative** respektive der Umstand, dass Schweizer Richterinnen und Richter einer Partei angehören und dieser eine sogenannte Mandatssteuer entrichten müssen. Um die dadurch in Frage gestellte richterliche Unabhängigkeit zu erhöhen, hatte ein Bürgerkomitee im Jahr 2018 die [Justiz-Initiative](#) initiiert, gemäss welcher die Bundesrichterinnen und -richter im Losverfahren bestimmt werden sollten. Diese sowie ein schlussendlich verworfener [indirekter Gegenvorschlag](#) beschäftigten das Parlament intensiv, bevor die Stimmbewölkerung die Volksinitiative im November 2021 deutlich bachab schickte. Für einige Diskussionen sorgte in der ersten Hälfte der Legislatur auch die [Bundesanwaltschaft](#) aufgrund des Rücktritts des Bundesanwalts und der schwierigen Suche nach einer Nachfolgerin oder einem Nachfolger.

Viel Gesprächsstoff im Parlament bargen diverse weitere Geschäfte, deren Beratungen jedoch am Ende wie häufig, wenn es um institutionelle Reformen geht, **ergebnislos** blieben, so etwa ein [obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter](#) oder die [Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen](#). Zustande kam hingegen die **fünfte parlamentarische Untersuchungskommission** (PUK) der Schweizer Geschichte (siehe [Kapitel «Geld, Währung und Kredit»](#)).

Für sehr **grosse mediale Aufmerksamkeit** sorgten die [Bundesratsersatzwahlen 2022](#), die aufgrund der Rücktritte von Ueli Maurer und Simonetta Sommaruga während der laufenden Legislatur nötig wurden; die Vereinigte Bundesversammlung wählte neu Elisabeth Baume-Schneider und Albert Rösti in die Exekutive. Einiges an Drucker-

schwärze verursachte auch die [Digitalisierung der Demokratie](#), namentlich «E-Voting»: Nachdem Sicherheitsmängel zu einem Marschhalt gezwungen hatten, wurde Anfang 2023 eine Neuausrichtung des Testbetriebs gestartet.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

Föderativer Aufbau

BERICHT

STAND: 17.08.2023
HANS-PETER SCHAUB,
CATALINA SCHMID,
ELIA HEER,
MATHIAS BUCHWALDER UND
MARLÈNE GERBER

Insbesondere wegen zwei Ereignissen berichteten die Medien in der 51. Legislatur häufiger über Fragen rund um den Föderalismus als in den letzten Jahren der 50. Legislatur: Zum einen sorgte die [Covid-19-Pandemie](#) für ausschweifende Diskussionen zur [Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen](#). Die Bilanz dazu fiel gemischt aus: Weitestgehend waren sich Behörden, Medien und Forschende einig, dass der **Föderalismus während der Covid-19-Pandemie** dazu geführt habe, dass sich [Bund und Kantone gegenseitig die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen zuschoben](#). In Bezug auf die kantonalen Covid-19-Massnahmen war häufig von einem kantonalen Flickenteppich die Rede. Auf der anderen Seite wurde die Schweiz auch als «föderales Labor» dargestellt, da einzelne Kantone mit innovativen Lösungen aufwarteten, die andernorts übernommen werden konnten – so etwa die Bündner Massentests, das Zuger Ampelsystem oder die Zürcher Lösung für die Unterstützung von Kulturschaffenden. Ein vom Nationalrat überwiesenes Postulat forderte den Bundesrat auf, [für den Föderalismus relevante Lehren aus der Covid-19-Pandemie](#) zu ziehen. Bis Mitte August 2023 lag der Bericht zum Postulat noch nicht vor.

Der zweite Grund für die intensivere Berichterstattung über Föderalismusbelange lag in der **Jurafrage** begründet. 2021 wurde nach langer und wechselhafter Vorgeschichte der [Wechsel von Moutier zum Kanton Jura beschlossen](#). Ein Versuch, dieses Abstimmungsergebnis noch umzustossen, scheiterte im Jahr 2022, als das bernische Statthalteramt nicht auf einen entsprechenden Rekurs eintrat. Im Frühling 2023 konnten sich die beiden Kantone nach zwei Jahren Verhandlungen zu den Regeln des Wechsels auf den letzten Streitpunkt einigen (Finanzausgleichs-Zahlungen). Der Kantonswechsel wird per 1. Januar 2026 vollzogen.

Gleich zu einem **weiteren Kantonswechsel** – jedoch ohne interkantonalen Konflikt – kam es während der 51. Legislatur zwischen dem Kanton Bern und dem Kanton Freiburg. Mit dem Übertritt der bernischen Gemeinde [Clavaleyres](#) in den Kanton Freiburg am 1. Januar 2022 wurde dieser die Fusion mit der freiburgischen Gemeinde Murten ermöglicht. Vor der 51. Legislatur kam es das letzte Mal im Jahr 1996 zu einem Kantonswechsel, als [Vellerat](#) vom Kanton Bern in den Kanton Jura wechselte.

Das **eidgenössische Parlament** gewährleistete in der 51. Legislatur auch etliche Kantonsverfassungen. Für die meisten Diskussionen sorgte dabei die [Ausweitung des Majorzsystems im Kanton Uri](#) auf Gemeinden mit bis zu vier Abgeordneten im Landrat. Weitere Diskussionen im Parlament verursachte eine angenommene Kommissionsmotion, die den Bund zur [Beteiligung an der Grundfinanzierung des Kompetenzzentrums für Föderalismus](#) verpflichtet. Nach Diskussionen äusserst knapp abgelehnt wurde hingegen ein Postulat, das eine Prüfung zur Frage verlangt hätte, wie sich die [Kantone verbindlicher an ausserpolitischen Entscheiden beteiligen](#) könnten. Nach der am Ständemehr gescheiterten [Konzernverantwortungsinitiative](#) und der dadurch [erneut entfachten Debatte](#) zum Reformbedarf des Ständemehrs befasste sich das Parlament auch mit einer parlamentarischen Initiative, die ein [qualifiziertes Ständemehr bei Doppelmehr-Abstimmungen](#) forderte. Sowohl die zuständige Kommission als auch der Nationalrat gaben dem Anliegen jedoch keine Folge.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

Kantonale Wahlen

BERICHT

STAND: 17.08.2023
MATHIAS BUCHWALDER,
ELIA HEER,
DIANE PORCELLANA,
CATALINA SCHMID UND
MARLÈNE GERBER

Die «grüne Welle» sowie die Steigerung des Frauenanteils in der Legislative bei den eidgenössischen Wahlen 2019 liessen sich in der Folge zumindest teilweise auch bei den **kantonalen Parlamentswahlen** der 51. Legislatur beobachten. Bei allen [im Jahr 2020 stattfindenden Wahlen in kantonale Parlamente](#) gewannen sowohl die Grünen als auch die Grünliberalen überall Wähleranteile hinzu. Bei den [vier kantonalen Parlamentswahlen im Jahr 2021](#) zeigte sich ein ähnliches Bild – mit Ausnahme für die Grünliberalen im [Kanton Wallis](#), wo diese zum ersten Mal antraten und die Eintrittshürde in den Grossen Rat verpassten. Während sich die Erfolgswelle für die Grünliberalen auch [im Jahr 2022](#) und 2023 in gewissem Masse fortsetzte, stoppte der positive Trend der Grünen im Jahr 2022, was sich auch [im Jahr 2023](#) bestätigte.

Über die gesamte Legislatur gemessen gehörten die Grünen und die Grünliberalen jedoch auch bei den kantonalen Parlamentswahlen zu den grossen Gewinnerinnen (+42 respektive +59 Mandate). Während die SVP eine kleinere Anzahl Sitze gewann (+10 Mandate), zählten die SP (-39 Mandate), die FDP (-47 Mandate) und auch die während der Legislatur aus der BDP und CVP hervorgegangene Mitte (-43 Mandate) zu den Verliererinnen der kantonalen Wahlen während der 51. Legislatur. Für einzelne dieser Parteien zeichnete sich jedoch bei den kantonalen Parlamentswahlen im Jahr 2023 eine mögliche Trendwende ab: So ging die SVP sowohl aus den Parlamentswahlen im [Kanton Luzern](#) als auch aus denjenigen im [Kanton Genf](#) und Tessin als Gewinnerin hervor, gleiches gelang der Mitte in [Zürich](#) und [Basel-Landschaft](#). Ebenfalls schwächte sich der Abwärtstrend der SP gegen Ende der 51. Legislatur ab; bei den kantonalen Parlamentswahlen 2023 stagnierte der Wähleranteil der Sozialdemokratinnen und -demokraten überwiegend.

Im Schnitt stieg der **Frauenanteil in kantonalen Parlamenten** auch auf kantonaler Ebene an, wenn auch in geringerem Ausmass als auf [eidgenössischer Ebene](#), wo sich der Frauenanteil im Nationalrat um 10 Prozentpunkte erhöht hatte (2015: 32%; 2019: 42%). Über alle Kantone gesehen steigerte sich der Frauenanteil in kantonalen Parlamenten im Vergleich zu den vorletzten Wahlen um gut 4 Prozentpunkte (2015-2019: 29.2%; 2020-2023: 33.5%). Im Unterschied zu der Wählergunst für die Grünen lässt sich hier jedoch mit zunehmender Distanz von der im Jahr 2019 beobachteten Virulenz des Klima- und Frauenthemas (letzteres insbesondere in Zusammenhang mit dem [Frauenstreik](#)) kein über die Zeit abflauer Trend beobachten. Allerdings kam es einzig im Jahr 2023 in keinem Kanton zu einem sprunghaften Anstieg des Frauenanteils, vorher war dies im Kanton [Basel-Stadt](#) (2020: +11.0 Prozentpunkte, neu 42% Frauenanteil), im [Kanton Wallis](#) (2021: +15.4 Prozentpunkte, neu 34.6%), im [Kanton Graubünden](#) (2022: +11.7 Prozentpunkte, neu 33.3%) und im [Kanton Neuenburg](#) (2021: +24.1 Prozentpunkte, neu 58%) der Fall. Somit ging Neuenburg genau [50 Jahre nach Einführung des eidgenössischen Frauenstimmrechts](#) als erster Kanton mit einer Frauenmehrheit im Parlament in die Schweizer Geschichte ein. Nicht in jedem Kanton führten die kantonalen Parlamentswahlen hingegen zu einer egalitäreren Vertretung der Geschlechter: Während sechs Kantone einen rückläufigen Frauenanteil verzeichneten ([AG](#), [AI](#), [BL](#), [OW](#), [TI](#), [SZ](#)), stagnierte der Frauenanteil im [Kanton Jura](#) bei 25 Prozent. Den tiefsten Frauenanteil in einem Kantonsparlament registriert momentan der Kanton Schwyz mit 9 Prozent.

Nicht mehr ein Einzelfall waren hingegen kantonale Exekutiven mit Frauenmehrheiten. Dies traf in der aktuellen Legislatur auf vier Kantone zu ([GE](#) und [ZH](#): je 57.1%, [SO](#): 60%, [VD](#): 71.4%). Auf der anderen Seite fand sich in den während derselben Zeitspanne neu gewählten Kantonsregierungen von [Aargau](#), [Uri](#) und [Wallis](#) keine einzige Frau. Kantons-

übergreifend zeigte sich jedoch bezüglich der **Frauenvertretung in kantonalen Exekutiven** ein klar ansteigender Trend (2015–2019: 24.7%; 2020–2023: 31.2%). In 12 Kantonen erhöhte sich die Frauenvertretung – am deutlichsten im [Kanton Luzern](#) von 0 auf 40 Prozent –, während sie in weiteren 11 Kantonen stagnierte und in 3 rückläufig war.

Weit weniger Bewegungen gab es bezüglich der **Mandatsverteilung nach Parteien in den kantonalen Exekutiven**. Hervorzuheben ist, dass es der GLP in den vergangenen vier Jahren erstmals gelang, Sitze in verschiedenen kantonalen Regierungen zu sichern – so geschehen im Kanton [Basel-Stadt](#) und in [Nidwalden](#). Über alle Kantone und 154 Mandate hinweg verlor die FDP in den letzten vier Jahren insgesamt 3 ihrer vorgängig 39 Mandate (neu 36 Mandate; je -1 in [BS](#), [NW](#), [OW](#), [UR](#) und [SH](#); je +1 in [NE](#) und [SO](#)) und die Mitte/CVP deren 2 (neu 39 Mandate; je +1 in [AI](#), [OW](#) und [VD](#); je -1 in [FR](#), [SO](#), [VS](#), [GL](#) und [JU](#), die letzten beiden bei Ersatzwahlen). Neben der GLP gewann auch die SVP zwei Mandate hinzu (neu 26 Mandate; +1 in [FR](#), [UR](#) und [VS](#), -1 in [BL](#)), während sowohl die Grünen (7 Mandate; +1 [FR](#), -1 [BS](#)) als auch die SP (30 Mandate; +1 [LU](#) und [SH](#) sowie bei den Ersatzwahlen in [GL](#) und [JU](#), -1 [FR](#), [NE](#), [VD](#), [ZH](#), Letzteres aufgrund Parteiaustritt) ihre bisherige Anzahl Mandate halten konnten.

Zusammenfassung der kantonalen und kommunalen Wahlen:

[2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023
AMANDO AMMANN UND
MARLÈNE GERBER

Aussenpolitik

Zwei Ereignisse prägten die Debatten in der Schweizer Aussenpolitik der 51. Legislatur in besonderem Masse. Das erste war der **Abbruch der Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen**, den der Bundespräsident nach einem [Treffen](#) mit der EU-Kommissionspräsidentin im April 2021 bekannt gab. Für zentrale substantielle Differenzen in den Bereichen Lohnschutz, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen hatten die beiden Parteien keine Einigung erzielen können. Der Verhandlungsabbruch führte unter anderem zu einer [Blockierung der Teilnahme am EU-Forschungsprogramm «Horizon Europe»](#) (siehe auch den [Legislaturrückblick zur Bildung](#)). Die daraufhin erfolgte [Freigabe der zweiten Kohäsionsmilliarde](#) durch die Schweiz trug nicht wesentlich zur Entspannung der Beziehungen bei. Nach mehreren Sondierungsgesprächen signalisierte der [EU-Kommissar bei einem Besuch in der Schweiz](#) in gewissen Punkten Entgegenkommen von Seiten der EU. Im Juni desselben Jahres verabschiedete der Bundesrat die Eckwerte für ein neues Verhandlungsmandat mit der EU.

Wie ein Damoklesschwert über den bereits belasteten Beziehungen mit der EU hing zuvor auch das Referendum gegen die [Beteiligung der Schweiz am Ausbau von Frontex](#), da ein Nein an der Urne den Ausschluss aus **Schengen** hätte nach sich ziehen können. Im Mai 2022 sprachen sich indes sieben von zehn Abstimmenden für den Frontex-Ausbau aus. Auch im Jahr 2020 hatte das Parlament bereits intensiv über mögliche Folgen der Ablehnung einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands diskutiert: Zu Beginn hatte sich der Nationalrat geweigert, auf den [Ausbau des Schengener Informationssystem \(SIS\)](#) einzutreten, änderte seine Meinung nach den vom Ständerat eingefügten Änderungen jedoch, woraufhin die Weiterentwicklung genehmigt wurde.

Mit sofortiger Wirkung stellte der **Ausbruch des Kriegs in der Ukraine** in der zweiten Hälfte der Legislatur andere aussenpolitischen Themen in den Schatten und prägte die Schweizer Aussenpolitik der 51. Legislatur fortan in aussergewöhnlichem Masse. In noch nie dagewesenem Ausmass [übernahm die Schweiz Sanktionen der EU gegen Russland](#). Der Erlass und die Übernahme von Sanktionen führten auch im Parlament zu mehreren intensiven Debatten, insbesondere im Rahmen der [Revision des Embargogesetzes](#), dessen Anpassung ursprünglich angegangen worden war, als der Bundesrat während der Krim-Krise 2014 beschlossen hatte, die EU-Sanktionen gegen Russland nicht zu übernehmen. In Zusammenhang mit den aktuellen Aggressionen wurden indes Kommissionsinitiativen lanciert, mit denen das für andere Staaten geltende Wiederausfuhrverbot von in der Schweiz erworbenen Rüstungsgütern gelockert werden soll. Direkt verknüpft wurden die Debatten um die Sanktionen und die Wiederausfuhr mit denjenigen zur [Schweizer Neutralitätspolitik](#).

Ebenfalls Anlass für Diskussionen rund um das Neutralitätsverständnis bot der Umstand, dass die Schweiz im [Juni 2022](#) und somit [elf Jahre nach Ankündigung ihrer Kandidatur](#) als **nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats** gewählt wurde.

Eine weitere aussenpolitische Premiere ereignete sich mit der Volksabstimmung über das [Freihandelsabkommen mit Indonesien](#), denn zum ersten Mal in der Schweizer Geschichte war ein **fakultatives Referendum zu einem Freihandelsabkommen** zustande gekommen. Im März 2021 befürworteten knapp 52 Prozent der an der Abstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten das Freihandelsabkommen, das zwar erstmals Nachhaltigkeitskriterien einschloss, aber auch Zollerleichterungen für Palmöl beinhaltete.

Eine bedeutende Neuerung stellte nicht zuletzt auch die [Aussenpolitische Strategie 2020-2023](#) dar, die zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik erstmals in einem interdepartementalen Prozess erarbeitet worden war. Ebenfalls durften sich die Räte erstmals zur **Aussenpolitischen Strategie** äussern. Als weitere Folge der Praxisänderung erarbeitete der Bundesrat in der Folge [Substrategien für verschiedene geographische Regionen](#), wobei die [China-Strategie](#) am meisten zu reden gab.

Im Bereich der **Entwicklungspolitik** führte die während Beginn der [Corona-Pandemie](#) im Rahmen der [Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024](#) diskutierte Frage zum prozentualen Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen für intensive Debatten im Parlament. Die finanzielle Belastung der Schweiz durch die Corona-Pandemie wurde auch als Argument vorgebracht, um die Beteiligung der Schweiz an den [Kapitalerhöhungen der Weltbankgruppe und der Afrikanischen Entwicklungsbank](#) zu verhindern. Die beiden Kammern nahmen die Krediterhöhungen jedoch an.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

RAPPORT

ETAT AU 17.08.2023

CHLOE MAGNIN,

DIANE PORCELLANA ET

MARLENE GERBER

Armée

Durant la 51^{ème} législature, deux débats ont particulièrement capté l'attention, que ce soit des politicien.ne.s, des habitant.e.s ou des médias. Il a ainsi été question de l'achat de nouveaux jets de combat ainsi que des crises auxquelles la Suisse a fait face.

Ainsi, l'arrêté fédéral sur **l'acquisition de nouveaux avions de combat** s'est révélé être l'objet le plus intensément débattu de la 51^e législature dans le domaine de la défense nationale. [L'arrêté de planification](#) soumis au référendum facultatif a été voté en septembre 2020. Il a été accepté de justesse par les votant.e.s. Contrairement au premier projet présenté qui prévoyait [l'achat d'un modèle d'avion de combat spécifique - le Gripen -](#), les votant.e.s se sont cette fois-ci seulement prononcés sur le montant consacré à l'achat des avions. Leur nombre, tout comme leur modèle, a été décidé par l'administration fédérale. Cette dernière s'est décidée pour l'achat de [36 jets de combats américains du modèle F-35A](#). Cette décision a été [très médiatisée](#) et n'est pas restée sans critique. Une [initiative populaire «Stop F-35A»](#) a été lancée mais finalement retirée après que les deux chambres ont soutenu le Conseil fédéral pour la signature des contrats d'achat.

Evoquant, entre autre, cet achat, les **messages sur l'armée** ont aussi suscité de [nombreuses discussions](#) au Parlement, comme à leur habitude. Aussi, la défense contre les [attaques cyber](#) a été centrale dans les débats. De plus, dans le cadre de son [rapport sur la politique de sécurité 2021](#), le Conseil fédéral a défini la défense contre **les attaques cyber** et l'orientation renforcée de la gestion des conflits hybrides comme ses nouveaux objectifs. Un renforcement de la cyberdéfense a été décidé par le Parlement, notamment à l'aide d'une [modification de la loi militaire et de l'organisation militaire](#). Un projet visant à introduire une [obligation de notification des cyberattaques contre les infrastructures critiques](#) est encore en cours d'examen au Parlement.

Les **crises et conflits externes** ont également influencé la politique de sécurité de la 51^{ème} législature. L'[appui de l'armée](#) durant la [pandémie de Covid-19](#) a en effet représenté la plus grande mobilisation de l'armée depuis la deuxième guerre mondiale. La [guerre en Ukraine](#) n'est pas non plus sans conséquence sur la politique de sécurité suisse. En plus des renforcements concernant la défense contre les conflits hybrides évoqués plus haut, le Conseil fédéral a souhaité, dans le cadre de son [rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021](#), renforcer sa collaboration internationale en matière de politique de sécurité et de défense. De plus, le Parlement a aussi décidé d'[augmenter progressivement le budget de l'armée jusqu'en 2030](#). Finalement, de nombreuses discussions ont été menées entre les murs du Parlement ainsi qu'en dehors au sujet de la [neutralité](#), de l'[exportation de munitions et d'armes suisses](#) ou encore concernant les [relations de la Suisse avec l'OTAN](#). Enormément d'allusions au conflit entre l'Ukraine et la Russie et de son impact sur la Suisse ont été faites lors du traitement de ces thématiques.

Finalement, la [modification de la loi fédérale sur le service civil](#) a également été très discutée au Parlement. Afin d'**augmenter le nombre de soldat.e.s dans l'armée**, une partie du monde politique souhaitait restreindre l'accès au service civil. L'objet a finalement été refusé par le Conseil national lors de la votation finale. Toutefois, les débats autour du service civil ne se sont pas tus. Une [motion](#) a su convaincre les deux chambres en 2023. De manière générale, les questions autour de l'[alimentation de l'armée](#) ont beaucoup occupé le Conseil fédéral et le Parlement durant la 51^{ème} législature et [certaines révisions du système](#), comme la fusion du service civil et de la protection civile ou encore l'obligation de servir pour les femmes, sont envisagées.

Finalement, l'[initiative «Service citoyen»](#) lancée en avril 2022 souhaite instaurer une obligation de servir générale qui profiterait à la collectivité et à l'environnement.

Les rétrospectives annuelles : [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023
MARCO ACKERMANN,
GUILLAUME ZUMOFEN UND
ANJA HEIDELBERGER

Wirtschaftspolitik

Die Schweizer Wirtschaft wurde in der 51. Legislatur von **verschiedenen Krisen** durchgeschüttelt. Während man sich zu Beginn der Legislatur noch vor der [schwächelnden Weltwirtschaft](#) fürchtete, stand kurz darauf die [Covid-19-Pandemie](#) und die daraus folgenden [Probleme für die Wirtschaft](#), insbesondere für Veranstaltungsbetriebe, das Gastgewerbe und den Tourismus, im Zentrum. Mit einer [Ausweitung der Kurzarbeitsentschädigungen für Angestellte und neu auch für Selbständigerwerbende](#), mit [Überbrückungskrediten in der Höhe von CHF 40 Mrd.](#), bei denen der Bund die Solidarhaftung übernahm, mit [Massnahmen zur Vermeidung oder Aussetzung von Betreibungen und Konkursen](#), mit [Härtefallhilfen](#) sowie mit einmaligen Hilfezahlungen für bestimmte, besonders betroffene Sektoren versuchte der Bund die Auswirkungen der Pandemie auf die Schweizer Wirtschaft möglichst gering zu halten. Dennoch litt die Wirtschaft stark unter der Pandemie, im Jahr 2020 sank das BIP um 2.4 Prozent – zwischenzeitlich war es gar um 8.2 Prozent geradezu abgestürzt. Zwar erholte sich die Wirtschaft insgesamt in der Folge relativ rasch – 2021 lag das BIP-Wachstum bereits wieder bei 4.2 Prozent –, einzelne Bereiche blieben aber weiterhin stark von der Pandemie betroffen und mussten vom Bund weiterhin mit Härtefallhilfen unterstützt werden. Die letzten Einschränkungen für die Unternehmen fielen erst Anfang April 2022, als der Bundesrat zur [normalen Lage gemäss Epidemienengesetz](#) zurückkehrte (siehe auch [Legislaturrückblick zur Gesundheitspolitik](#)).

Die Covid-19-Krise wurde aus wirtschaftlicher Sicht aber sogleich von einer «[Krise der Lebenskosten](#)» abgelöst: Nach Ausbruch des [Ukraine-Kriegs](#) stiegen die [Energiepreise](#) und in der Folge auch die übrigen Preise vergleichsweise stark an, im August 2022 lag die **Inflation** gegenüber dem Vorjahresmonat bei 3.5 Prozent, dem höchsten Wert seit 1993 – aber noch immer deutlich niedriger als in den meisten anderen Ländern Europas. Sowohl die Covid-19-Pandemie als auch der Ukraine-Krieg zeigten verschiedene [wirtschaftliche Versorgungsprobleme](#) auf und verdeutlichten die [wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz vom Ausland](#), was folglich immer häufiger Thema im Parlament wurde.

Über die Krisen hinaus stand insbesondere die [Revision](#) des OR bezüglich des **Aktienrechts** im Zentrum der parlamentarischen Diskussionen – über kein Geschäft wurde in diesem Themenbereich ausgiebiger gesprochen. Dieses bestand aus vier Teilen: aus Regelungen zur Stärkung der Aktionärsrechte in Umsetzung der [Abzockerinitiative](#), aus einer wenig verbindlichen Frauenquote in den Unternehmensführungen, aus Vereinfachungen und Erleichterungen für Aktiengesellschaften sowie aus einer Stärkung der Transparenz im Rohstoffsektor. Letzteres wurde in einem eigenen Entwurf als [indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative](#) behandelt. Wie die Initiative beinhaltete auch der Gegenvorschlag neue Pflichten zur Berichterstattung und Sorgfaltsprüfung, beim Gegenvorschlag sollten diese jedoch international abgestimmt werden und keine Haftungsregeln z.B. für Tochtergesellschaften beinhalten. Nachdem die Konzernverantwortungsinitiative im November 2020 am Ständemehr [gescheitert war](#), trat der Gegenvorschlag im Januar 2022 in Kraft.

Am selben Tag wurde auch die Initiative «**Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten**» [abgelehnt](#). In ihrer Initiative hatten die Urheberinnen und Urheber ein Finanzierungsverbot für sämtliche Waffen vorgesehen, bislang besteht lediglich ein solches für Atomwaffen. Banken, Pensionskassen oder auch die AHV hätten demnach nicht mehr in Fonds von Unternehmen investieren dürfen, die mehr als 5 Prozent ihres Jahresumsatzes mit Waffen erzielen.

Ausgiebig diskutiert wurde im Parlament schliesslich auch ein weiterer [Gegenvorschlag](#), nämlich derjenige zur **Fair-Preis-Initiative**. Durch kartellrechtliche Vorschriften, etwa durch Einschränkungen für relativ marktmächtige Unternehmen oder durch ein Diskriminierungsverbot im Online-Handel, sollte die Beschaffungsfreiheit von Schweizer Unternehmen im In- und Ausland gestärkt werden. In seinem Gegenvorschlag schlug der Bundesrat eine Stärkung der Parallelimporte vor. Nachdem das Parlament den bundesrätlichen Vorschlag im Sinne des Initiativkomitees noch verschärft und so verändert angenommen hatte, zogen die Initiantinnen und Initianten ihr Anliegen zurück.

Bei Abschluss der 51. Legislatur erst am Anfang seiner Behandlung, aber bereits äusserst umstritten, war die **Totalrevision des Zollgesetzes**, mit der die Eidgenössische Zollverwaltung [weiterentwickelt und digitaler](#) werden soll. Gegen den Willen seiner Kommission trat der Nationalrat auf die 57 Gesetze umfassende Revision ein.

Zudem startete das Parlament in Umsetzung zweier Motionen in die Beratung eines neuen **Unternehmensentlastungsgesetzes**, mit dem vermeidbare [Bürokratie abgebaut](#) werden soll, etwa durch die [Prüfung des Entlastungspotenzials neuer Regulierungen](#) oder durch die Stärkung der elektronischen Plattform «EasyGov». Darüber hinaus wurde in einem eigenen Entwurf eine sogenannte [Regulierungsbremse](#) vorgeschlagen, die ein qualifiziertes Mehr für Erlasse mit starker Belastung für die Unternehmen vorsah. Während der Ständerat im Juni 2023 die Unternehmensentlastung guthiess, trat er nicht auf die Regulierungsbremse ein.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023

GUILLAUME ZUMOFEN,
CATALINA SCHMID UND
ANJA HEIDELBERGER

Rückblickend bleibt im Themenbereich «Geld, Währung und Kredit» wohl von der 51. Legislatur vor allem der **Untergang der Credit Suisse und ihre Übernahme durch die UBS** im Gedächtnis. Nachdem die Credit Suisse bereits seit Jahren durch schlechte Nachrichten, insbesondere bezüglich Verlusten, Managementwechseln und Skandalen, aufgefallen war, verschlechterte sich ihre Situation im März 2023 dramatisch. Der massive Vertrauensverlust in die Bank führte zu einem Einbruch ihrer Aktien, der auch durch eine Liquiditätsspritze der Nationalbank nicht mehr aufgehalten werden konnte. Trotz noch ausreichender Liquidität wurde Mitte März 2023 die **Übernahme der CS durch die UBS** bekanntgegeben. Die Übernahme erfolgte zu einem «Schnäppchenpreis» von CHF 3 Mrd., wobei der Bund die Übernahme mit Verlustgarantien für die UBS in der Höhe von CHF 9 Mrd. sowie mit einem Liquiditätsdarlehen an die SNB in der Höhe von CHF 100 Mrd. [absicherte](#). Mitte August 2023 kündigte die UBS die entsprechenden Sicherheiten, mit denen der Bund somit insgesamt Garantien in der Höhe von CHF 200 Mio. einnahm. Die Ereignisse im März 2023 lösten eine Flut an Vorstössen zur Aufarbeitung der Geschehnisse und zur Revidierung der Gesetzgebung zu den Grossbanken aus und führten in der Sommersession 2023 schliesslich auch zur Einsetzung der erst fünften parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) der Schweizer Geschichte.

Darüber hinaus stand der **Schweizer Finanzplatz** auch aufgrund zweier missglückter Versuche zu seiner Stärkung im medialen Interesse. So hatten Bundesrat und Parlament eine Abschwächung des [Gesetzes über die Stempelabgaben](#) (StG) sowie des [Verrechnungssteuergesetzes](#) (VStG) erarbeitet, mit denen die Emissionsabgabe auf Eigenkapital respektive die Umsatzabgabe auf Obligationen abgeschafft sowie Schweizer Anlagen von der Verrechnungssteuer befreit werden sollten. Beide Gesetzesänderungen wurden jedoch im Februar 2022 und September 2022 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verworfen, nachdem gegen die Vorlagen das Referendum ergriffen worden war. Gemäss Nachabstimmungsbefragungen befürchteten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vor allem, dass die Grosskonzerne auf Kosten der Bürgerinnen und Bürger von einer Annahme der beiden Vorlagen profitiert hätten.

International sorgten die **Schweizer Banken** aufgrund bestimmter Ereignisse während der 51. Legislatur für negative Schlagzeilen: Zwar übernahm der Bundesrat die [Sanktionen](#) der EU aufgrund des Ukraine-Krieges, dennoch riss die [Kritik](#) bezüglich einer späten und zu laschen Umsetzung der Sanktionen durch die Banken nicht ab. In der 51. Legislatur wurde auch das [Geldwäschereigesetz](#) (GwG) revidiert, wobei das Parlament die vom Bundesrat in Anlehnung an den [Bericht der Financial Action Task Force](#) (FATF) vorgeschlagenen Massnahmen deutlich abschwächte.

Für positive Schlagzeilen hatten die Banken noch zu Beginn der [Covid-19-Pandemie](#) gesorgt, als sie zusammen mit dem Bundesrat, der SNB, der FINMA und der FinDel in kürzester Zeit [Überbrückungskredite](#) schufen, um die von den Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie gebeutelten **Unternehmen zu unterstützen**. So konnten insbesondere KMU vergleichsweise unbürokratisch Kredite in der Höhe von insgesamt CHF 40 Mrd. aufnehmen, für welche der Bund die Solidarhaftung übernahm. Ausgeschöpft wurden davon jedoch «nur» Kredite in der Höhe von CHF 16.9 Mrd.

Auch die **Nationalbank** stand in der 51. Legislatur immer wieder im Zentrum des Interesses. So sah sich die SNB ab Frühjahr 2022 aufgrund der schleppenden Konjunktur der Weltwirtschaft, der [Preisanstiege](#), insbesondere im Energiebereich, und der [wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie](#) zu einer [Aufgabe der Negativzinsen](#) und zu mehrfachen Erhöhungen des Leitzinses gezwungen. Noch während der Pandemie

hatte die SNB mehrfach auf den Märkten interveniert, um eine Aufwertung des Frankens zu verhindern – was zu [Vorwürfen der Wechselkursmanipulation](#) durch die USA geführt hatte. Nach [Aufgabe der Negativzinsen](#) wurde einerseits der Franken gegenüber dem Euro aufgewertet, andererseits [stiegen die Hypothekarzinsen an](#), woraufhin der Bundesrat den [antizyklischen Kapitalpuffer](#) reaktivierte.

Solange sie noch vorhanden waren, waren die **Negativzinsen** von grossem medialem Interesse aufgrund der von der SNB dadurch erzielten [hohen Gewinne](#), insbesondere während der Pandemie (im Jahr [2019](#) lag der Gewinn zum Beispiel bei CHF 49 Mrd.). Während der Bund mit [rekordhohen pandemiebedingten Ausgaben](#) und zahlreichen teuren Projekten zu kämpfen hatte, wurden immer wieder [Vorschläge](#) eingebracht, wie die Gewinne der SNB aus den Negativzinsen verwendet werden könnten – etwa für den Abbau der Covid-19-Schulden, für die AHV-Finanzierung oder für die [Energiestrategie 2050](#). Diese Bestrebungen fanden im Jahr 2022 ein jähes Ende, als die SNB einen [Verlust von CHF 142 Mrd.](#) bekannt gab.

Im **Versicherungsbereich** wurden allen voran das [Versicherungsvertragsgesetz](#) (VVG) sowie das [Versicherungsaufsichtsgesetz](#) (VAG) revidiert – Letzteres führte denn in der 51. Legislatur auch zu den ausführlichsten Debatten in diesem Themenbereich. Das über hundertjährige Versicherungsvertragsgesetz sollte einer Totalrevision unterzogen und die Regelungen der Versicherungsverträge an die aktuellen Begebenheiten angepasst werden. Ein erster Entwurf war 2013 an den Bundesrat [zurückgewiesen](#) worden, der neuste bundesrätliche Vorschlag wurde in der Folge im Frühling 2019 bis weit in die Mitte des Parlaments als zu versicherungsfreundlich kritisiert. In einer ausführlichen Behandlung fand das Parlament in den wichtigsten Punkten jedoch Kompromisse zwischen Anliegen des Konsumentenschutzes und der Versicherungen, so dass das angedrohte Referendum nicht ergriffen wurde.

Die Teilrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes beinhaltete schliesslich insbesondere Regelungen für den Sanierungsfall einer Versicherung, Aufsichtserleichterungen für Versicherungen mit ausschliesslich professionellen Kundinnen und Kunden sowie Vorschriften bei der Versicherungsvermittlung, wobei das Parlament jedoch die umstrittene Ombudspflicht, welche den Versicherten bei Streitigkeiten eine Anlaufstelle garantiert hätte, aus dem Projekt strich.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

Agriculture

S'il y a bien un dossier politique qui aura marqué la 51^{ème} législature sur les questions agricoles, c'est bien la [Politique agricole 22+](#) (PA 22+). Cet objet a été le plus discuté et débattu lors de ces quatre dernières années, traversant pratiquement l'entier de la législature. C'est, en effet, en février 2020 que le Conseil fédéral délivrait son message et ce n'est que lors de la session d'été 2023 qu'une issue sera trouvée au Parlement. Sa [vision à long terme](#) retoquée, le Conseil fédéral avait présenté une nouvelle version, qui sera toutefois critiquée par les milieux agricoles conventionnels pour ses objectifs environnementaux jugés trop ambitieux. Le Parlement décidera donc de temporiser les ardeurs du Conseil fédéral en suspendant son traitement et en demandant des [rapports complémentaires](#) afin de compléter et donner une nouvelle direction à la Politique agricole 22+. Au final, cette dernière compte deux éléments qui auront retenu l'attention: d'une part, l'extension de la couverture sociale des partenaires travaillant sur l'exploitation et, d'autre part, la participation de la Confédération au financement d'assurances contre les pertes de récoltes.

Pour des raisons stratégiques, une partie du Parlement a également joué la carte du temps sur cet objet. Elle voulait, en effet, éviter que la PA 22+ soit traitée sous la pression de **deux initiatives** qui auraient pu transformer le visage de l'agriculture suisse ces prochaines années. L'une souhaitait une [interdiction des pesticides de synthèse](#) d'ici à 10 ans, tandis que [l'autre](#) voulait **poser des conditions strictes à l'octroi des paiements directs**: renoncement à l'utilisation des produits phytosanitaires et auto-appvisionnement en fourrage pour les animaux de l'exploitation. Les deux textes seront finalement rejetés par le corps électoral et les cantons en juin 2021. Mais ces initiatives auront eu une certaine influence sur le jeu politique. En effet, le Parlement élaborera une [initiative parlementaire](#) pour ancrer dans la loi une **réduction des risques liés aux produits phytosanitaires** et des pertes d'éléments fertilisants.

Mais ce n'est pas le seul thème qui aura suscité des **débats parfois virulents**. Il en a été ainsi **s'agissant du loup**. Tout a commencé avec le **référendum** des milieux de la protection de la nature **contre la loi sur la chasse** qui prévoyait un abattage facilité de canis lupus ainsi que d'autres espèces fragiles. [Le référendum sera couronné d'une victoire sur le fil](#), en septembre 2020, qui surprendra le monde politique. Suite au refus de la loi, le Parlement et le Conseil fédéral [se sont activés pour réagir](#) face à l'augmentation des attaques de loups sur les alpages. C'est donc par voie d'ordonnance et en proposant [une modification plus concise de la loi](#) que la régulation du grand prédateur a finalement été acceptée, dans un contexte où une partie des organisations de protection de la nature reconnaissaient le besoin de régulation.

Le corps électoral aura été appelé à deux autres reprises aux urnes, pour se prononcer sur des questions touchant au bien-être animal. L'**initiative pour une interdiction de l'expérimentation animale et humaine** – qui n'a obtenu le soutien d'aucun.e parlementaire fédéral.e – a connu, en février 2022, [un échec cuisant face à la population](#). Le comité d'initiative était conscient de la radicalité de la proposition, alors qu'aucun animal ni humain n'aurait pu être utilisé par la recherche scientifique et que l'importation de produits ayant nécessité de telles expérimentations aurait été proscrite. Le deuxième texte soumis au corps électoral en septembre 2022 proposait d'[interdire l'élevage intensif](#) en faisant des règles régissant l'agriculture biologique la norme à respecter, d'ici à 2050, tant pour les élevages suisses que pour les produits importés. Récoltant au final 37 pour cent d'avis favorables, la campagne aura été source de tensions entre écologistes et paysan.ne.s de l'agriculture conventionnelle, toutefois sans commune mesure avec la campagne explosive des initiatives pesticides.

La question de la relation entre les humains et les animaux a également été une source de débats au sein de la société, notamment s'agissant de la **consommation de viande**. Ce sujet est revenu à de nombreuses reprises sur le devant de la scène, dans le cadre de l'[initiative contre l'élevage intensif](#), mais également s'agissant de la [dimension écologique](#) de la consommation de produits carnés et des préoccupations liées à l'approvisionnement alimentaire soulevées par la [guerre en Ukraine](#), le [gaspillage alimentaire](#), la [PA 22+](#) et les [nouvelles mesures de protection de la biodiversité](#) du Conseil fédéral.

Les rétrospectives annuelles: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

Öffentliche Finanzen

BERICHT
STAND: 17.08.2023
ANJA HEIDELBERGER

Im Bereich der öffentlichen Finanzen wird die 51. Legislatur insbesondere aufgrund der hohen entstandenen Defizite in den Bundesfinanzen in Erinnerung bleiben. So führten die [Massnahmen gegen die Corona-Pandemie und gegen ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen](#) in den Jahren 2020 und 2021 zu **Rekorddefiziten** von CHF 15.8 Mrd. respektive CHF 12.2 Mrd., und im Jahr 2022 fiel nochmals ein Defizit von CHF 4.3 Mrd. an. In der Folge verlängerte das Parlament unter anderem die [Abbaufrist für diese Schulden](#), wodurch er sich erhoffte, auf grosse Sparprogramme in der kommenden Legislatur verzichten zu können. Dennoch schlug der Bundesrat für 2025 ein sogenanntes «Entlastungspaket» vor, um andere bereits gesprochene oder geplante Ausgabenerhöhungen abzufedern, etwa bei den [Armeeausgaben](#), den Ausgaben für den [Klimaschutz](#) oder bei der [familienergänzenden Kinderbetreuung](#).

Im Fokus standen in diesem Themenbereich ansonsten insbesondere die **Unternehmenssteuern**, namentlich das OECD/G20-Projekt zur Einführung einer [Mindestbesteuerung für die Unternehmen](#). Nachdem schon länger über das Projekt diskutiert worden war, wurde dieses im Juni 2021 konkret: Zukünftig sollen Unternehmen, deren Muttergesellschaften in den am Projekt teilnehmenden Sitzstaaten nicht zu mindestens 15 Prozent besteuert werden, in anderen teilnehmenden Staaten um die entsprechende Differenz höher besteuert werden können. Um einen Abfluss der Steuergelder ins Ausland zu verhindern, erarbeitete der Bundesrat eine Verfassungsänderung zur Umsetzung dieser OECD-Mindestbesteuerung, die noch während der Legislatur von der Stimmbevölkerung mit 78 Prozent Ja-Stimmen gutgeheissen wurde.

Wie in der vorangegangenen Legislatur blieb aber auch die **Besteuerung der natürlichen Personen** Thema: Gleich zu Beginn der Legislatur wies der Nationalrat den bundesrätlichen Vorschlag für eine «[ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung](#)» an die Regierung zurück, da dieser den gesellschaftlichen Entwicklungen nicht genügend Rechnung trage. In der Folge wurden die Anstrengungen zur Einführung einer Individualbesteuerung intensiviert, etwa durch eine entsprechende Forderung in der [Legislaturplanung 2019–2023](#). Im Mai 2022 präsentierte der Bundesrat schliesslich [erste Eckwerte](#) für eine spätere Botschaft. Die Einführung der Individualbesteuerung forderte auch eine [Volksinitiative](#), die 2022 zustande kam, sowie thematisch ähnliche [parlamentarische Vorstösse](#).

Üblicherweise diskutiert das Parlament im Themenbereich der öffentlichen Finanzen am ausführlichsten über die [jährlichen Voranschläge](#), also über das **Bundesbudget**. Dies ist insofern naheliegend, als es (fast) nie um höhere Beträge geht als in den jeweils in der Wintersession diskutierten Voranschläge. Tatsächlich finden sich auch in der aktuellen Legislatur die Bundesbudgets der Jahre 2023, 2022, 2021 und 2020 auf den vorderen Rängen der am intensivsten diskutierten Geschäfte in diesem Themenbereich. Im [Voranschlag 2023](#) plante der Bundesrat beispielsweise Einnahmen und Ausgaben in der Höhe von CHF 80.3 Mrd. respektive CHF 76.6 Mrd. Am meisten finanzpolitische Redezeit widmete das Parlament in dieser Legislatur jedoch dem [Nachtrag I zum Voranschlag 2023](#), bei dem es insbesondere um zwei Verpflichtungskredite in der Höhe von CHF 109 Mrd. im Rahmen der [Übernahme der CS durch die UBS](#) ging. Nach langwierigen Debatten lehnte der Nationalrat eine nachträgliche Bestätigung der von der FinDel bereits bevorschussten Kredite ab – jedoch wohl ohne rechtliche Konsequenzen, da der Bundesrat nach der Bevorschussung bereits rechtlich bindende Verträge eingegangen war und die UBS die Sicherheiten noch im Sommer 2023 ungenutzt kündigte.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

Energie

RAPPORT

ETAT AU 17.08.2023
GUILLAUME ZUMOFEN,
MARCO ACKERMANN ET
ANJA HEIDELBERGER

TRADUCTION:

CHLOÉ MAGNIN

Durant la 51^{ème} législature, la discussion autour de **l’approvisionnement en électricité** fut centrale pour la politique énergétique. Au début de la législature, l’accent a été mis sur la [révision de la loi sur l’énergie](#) (EnG) qui devait permettre de prolonger les mesures d’encouragements [en vigueur depuis 2017](#) ainsi que de renforcer leur compétitivité. D’autre part, un avant-projet de la [révision de la loi sur l’approvisionnement en électricité](#) prévoyant la libéralisation complète du marché électrique était déjà [en discussion](#) à ce moment-là, alors qu’un [accord sur l’électricité](#) avec l’UE restait sujet à des négociations en lien avec ce dossier. En 2021, ce dernier s’est vu retardé en raison de [l’interruption des négociations sur l’accord cadre](#). En effet, comme l’accord-cadre était pour l’UE une condition préalable pour un accord sur l’électricité, les échanges sur l’accord sur l’électricité ont été mis de côté.

En juin 2021, le Conseil fédéral a présenté son message pour une [loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables](#), dans laquelle il a combiné les deux révisions en suspens. Ainsi, la loi comprenait une augmentation des capacités nationales en énergies renouvelables, la création d’une réserve d’électricité pour l’hiver et la libéralisation complète du marché suisse de l’électricité. Au cours de la 51^e législature, aucun autre projet n’a été aussi longuement débattu au Parlement (mesuré par le nombre de mots utilisé par les politicien.ne.s). Cependant, la loi n’a pas encore pu être finalisée. Afin d’éviter l’expiration fin 2022 de certaines mesures de promotion de l’énergie prévues dans le premier paquet énergétique de la stratégie énergétique 2050, le Parlement a établi une [solution transitoire](#).

Le thème de **l’approvisionnement en électricité** a occupé le haut de l’agenda durant l’année 2022. Premièrement, le prix et la demande en énergie ont augmenté en raison de la forte volatilité du marché international de l’énergie – renforcée par la guerre en Ukraine et les [sanctions occidentales](#) qui l’ont accompagnées – et ont généré de [l’inflation](#). De plus, l’instabilité des centrales nucléaires françaises a donné naissance à des inquiétudes concernant une pénurie d’électricité durant l’hiver 2022/2023 et des prix encore plus hauts pour l’année suivante. En réaction, le Conseil fédéral a pris plusieurs mesures sur le court et moyen terme. Il a suggéré la [création d’une réserve hydroélectrique et de centrales à gaz de réserve](#), a réduit le [débit résiduel des centrales hydroélectriques](#), a prévu d’[accélérer et de simplifier les procédures d’autorisation pour les grandes installations hydroélectriques et éoliennes](#) et a aussi élaboré une stratégie en cas de pénurie d’électricité et de gaz. Le Parlement a, en outre, écrit une [loi urgente](#) pour l’expansion du photovoltaïque, notamment en montagne, tout comme pour confirmer le rehaussement du barrage de Grimsel. Le soutien financier d’entreprises électriques d’importance systémique a aussi été nécessaire, afin de contrer une faillite à cause d’un manque de liquidité – [Alpiq](#) et [Axpo](#) ont notamment été touchés par des difficultés financières. Cette loi a suscité des débats importants au Parlement. Parallèlement, le Parlement a adopté de nombreuses interventions visant à garantir l’approvisionnement énergétique de la Suisse sur le long terme.

Le **nucléaire** est un sujet qui n’a cessé de revenir sur le tapis. Il a été central en un sens le 20 décembre 2019 avec la [mise à l’arrêt de la centrale nucléaire de Mühleberg \(BE\)](#); première centrale nucléaire conventionnelle à être mise à l’arrêt en Suisse. En septembre 2022, après de nombreuses années de procédure d’analyse, la Nagra a défini un lieu en profondeur sur le site nord de Lägern entre les cantons d’Argovie et de Zurich qui permettra de [stocker les déchets radioactifs](#). Mais aussi, compte tenu de la pénurie d’électricité, l’exigence de lever l’interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires, basée sur la Stratégie énergétique 2050, a reçu un nouvel élan

en 2022 – stimulé entre autres par le lancement de l'initiative populaire «[De l'électricité pour tous en tout temps. Stop au black-out](#)», qui voulait considérer comme admissibles «toute forme de production d'électricité respectueuse du climat».

En conclusion, afin de sécuriser l'approvisionnement énergétique helvétique, le Parlement n'a, d'un côté, pas hésité à booster à long terme les énergies renouvelables comme le photovoltaïque, l'éolien ou encore l'hydroélectrique mais également, d'un autre côté, n'a pas hésité à ressortir de sa manche des énergies non renouvelables comme le gaz ou le nucléaire.

Les rétrospectives annuelles: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER,
MARCO ACKERMANN,
NIK BIERI UND
ANJA HEIDELBERGER

Verkehr und Kommunikation

Auch der Verkehrsbereich – insbesondere der öffentliche Verkehr und der Flugverkehr – war in der 51. Legislatur stark durch die [Covid-19-Pandemie](#) geprägt. Nachdem der Bundesrat Mitte März 2020 die ausserordentliche Lage gemäss [Epidemiengesetz](#) ausgerufen, einen Lockdown mit Homeoffice und Schliessung der Läden verfügt sowie die Landesgrenzen geschlossen hatte, brach die Nachfrage im öffentlichen Verkehr sowie im Flugsektor weg. In der Folge dünneten die Verkehrsbetriebe ihre Fahrpläne sehr stark aus, während der Flugverkehr – abgesehen von einigen Flügen, mit denen im Ausland gestrandete Schweizerinnen und Schweizer [nach Hause geholt](#) wurden – zeitweise fast vollständig eingestellt wurde. Dadurch **gerieten ÖV und Luftfahrt in grosse finanzielle Schwierigkeiten**, auf die der Bundesrat für den ÖV mit zwei Notkrediten in der Höhe von [CHF 900 Mio.](#) und [CHF 215 Mio.](#) sowie für die Luftfahrtunternehmen und die luftnahen Betriebe mit [Nachtrags- und Verpflichtungskrediten](#) in der Höhe von CHF 1.3 Mrd. und CHF 1.2 Mrd. sowie mit dazugehörigen [Gesetzesänderungen](#) reagierte. Insbesondere nach Ende der Pandemie stiegen die Nutzendenzahlen in beiden Branchen jedoch wieder deutlich an.

Am meisten parlamentarische Aufmerksamkeit im Themenbereich «Verkehr» erhielt in der 51. Legislatur gemessen an der Anzahl gesprochener Wörter die [Änderung des Personenbeförderungsgesetzes](#). Damit hatte der Bundesrat unter anderem beabsichtigt, die Planungssicherheit der Transportunternehmen bei der Aushandlung der Angebotsvereinbarungen im regionalen **Personenverkehr** zu verbessern. Das Parlament diskutierte zahlreiche inhaltliche Aspekte bis in die Einigungskonferenz, etwa die Frage, welcher Teil der Gewinne wie bisher einer Spezialreserve zugewiesen werden soll. Dabei wurde mehrfach auf den Postautoskandal verwiesen, der überdies auch aufgrund der Untersuchungen im Nachgang [Immer wieder Thema war](#).

Zwar leicht weniger Diskussionen im Parlament, medial wohl aber deutlich mehr Aufmerksamkeit erhielt die [Änderung des Strassenverkehrsgesetzes](#), bei dem es unter anderem um eine Reduktion der Treibhausgasemissionen, um neue Regelungen zu selbstfahrenden Autos und um die Stärkung der Verkehrssicherheit ging. Am umstrittensten war hingegen die im Rahmen des [Via-Sicura-Massnahmenpakets](#) beschlossene Entschärfung gewisser Regelungen, die ursprünglich als Reaktion auf die in der Folge zurückgezogene [Raser-Initiative](#) beschlossen worden waren. Nach einer Referendumsdrohung gegen die Abschwächung besagter Regelungen krebste das Parlament noch während der Bereinigung der Vorlage zurück und verschärfte die von ihm zuvor abgeschwächten Regelungen wieder. Der **motorisierte Strassenverkehr** war überdies zwar weniger stark von der Covid-19-Pandemie betroffen als die anderen Verkehrszweige, dafür umso stärker vom [Anstieg der Energiepreise](#) als Reaktion auf den [Krieg in der Ukraine](#). In der Folge wurden erfolglos zahlreiche [Entlastungsmassnahmen für die Autofahrenden](#) gefordert. Für die Zukunft plante der Bundesrat schliesslich einen Ausbau der Nationalstrassen: Im «[Ausbauschnitt 2023](#)» standen vor allem fünf Projekte mit einem Gesamtumfang von rund CHF 4.4 Mrd. für den Autobahnausbau im Zentrum. Der Nationalrat erhöhte diesen Kredit gar auf CHF 5.3 Mrd. Auch der Ausbau des Bahn-Fernverkehrsnetzes befand sich gegen Ende der 51. Legislatur in Planung, die parlamentarische Beratung dazu wird wohl aber erst in der neuen Legislatur beginnen.

Doch nicht nur bei den Strassen, auch bei den **Velowegen** soll gebaut werden: Im September 2018 hatte die Schweizer Stimmbewölkerung dem [direkten Gegenentwurf zur Velo-Initiative](#) zugestimmt, zu dessen Umsetzung das Parlament ein [neues Veloweggesetz](#) verabschiedete. Damit soll der Bund die Kantone beim Vollzug unterstützen und die Koordination und Information über die Velowegnetze fördern können, um so

zu einer Entflechtung des Verkehrs beizutragen. Die Kantone sollen neu zur Planung und Erstellung der Velowegnetze verpflichtet werden, wobei sie alle Teile des Netzes, die nicht den Sicherheits- und Attraktivitätsstandards entsprechen, ersetzen müssen.

Während sich der Ständerat in Sachen Sicherheit und Streckenführung der Velowege der strengeren Version des Nationalrates anschloss, konnte sich der Ständerat bei der Problematik des Ersatzes von alten Velowegen durchsetzen. Hierbei wurde festgelegt, dass zukünftig bei einem Ersatz das öffentliche Interesse und die örtlichen Verhältnisse berücksichtigt werden müssen.

Im Themenbereich «Kommunikation» stand der [Mobilfunkstandard 5G](#) und Protestaktionen dagegen im Zentrum. Auch verschiedene Berichte, ein neu geschaffenes NIS-Monitoring, eine umweltmedizinische Beratungsstelle, eine Harmonisierung im Vollzug sowie eine Intensivierung der Forschung – mit denen der Bundesrat den Ängsten in der Bevölkerung begegnen wollte – konnte die von Teilen der Bevölkerung empfundene **Skepsis gegen 5G** nicht gross mindern. Lanciert wurde auch die sogenannte [Saferphone-Initiative](#), die tiefe Strahlengrenzwerte und eine grundsätzliche Versorgung von Wohn- und Geschäftshäusern mit Fernmeldediensten über das Kabelnetz erreichen wollte, aber im Dezember 2022 zurückgezogen wurde. Im Parlament scheiterten auch [Standesinitiativen](#) für ein Moratorium für den Aufbau des 5G-Millimeterwellennetzes. Nach längeren [Diskussionen](#) erhöhte der Bundesrat im Dezember 2022 schliesslich die Hochbreitbandgeschwindigkeit in der Schweiz von 10 Mbit/S auf 80 Mbit/S.

Im Bereich des «Service public» stand schliesslich die **Post** aufgrund von [Filialschliessungen](#) und der Frage nach der Grundversorgung im Zentrum des Interesses.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023

ELIA HEER UND

MARLÈNE GERBER

Raumplanung und Wohnungswesen

Bezeichnend für die oft nur langsam fortschreitenden Entwicklungen in der Raumplanung und im Wohnungswesen war, dass die beiden weitaus am intensivsten debattierten Geschäfte in diesem Themenbereich vorangegangenen Legislaturen entsprungen waren – und bislang (Stand August 2023) noch immer nicht zum Abschluss gekommen sind: In der 51. Legislatur unternahm das Parlament jedoch bedeutende Fortschritte bei der Regulierung des **Bauens ausserhalb der Bauzonen**. Mit dem mittlerweile dritten Entwurf zur [zweiten Etappe der RPG-Teilrevision](#) scheint eine tragfähige Lösung in Griffweite. Nach der Detailberatung des Nationalrats in der Sommersession 2023 gelangt der Entwurf nun in die Differenzbereinigung. Die Gesetzesanpassung soll auch als indirekter Gegenvorschlag zur [Landschaftsinitiative](#) gelten.

Ebenfalls nicht neu sind [Diskussionen um die Abschaffung des Eigenmietwerts](#), aber auch hier passierte in der 51. Legislatur ein [Entwurf](#) die Detailberatung in beiden Räten. Nachdem der Nationalrat sich in der Sommersession 2023 unter anderem für eine vollständige **Abschaffung des Eigenmietwerts** ausgesprochen und die WBK-SR ihrem Rat daraufhin empfohlen hatte, an der Ausnahme der Reform für Zweitwohnungen festzuhalten, verspricht der Fortgang der Geschichte jedoch noch einiges an Spannung.

Während der [Covid-19-Pandemie](#) stritt sich das Parlament über die im Rahmen der Bekämpfung der Pandemie beschlossenen [Massnahmen zur Schliessung der Geschäfte](#) und die dadurch aufkommende Frage, ob die **Geschäftsmieten** während der Phase der Schliessung vollumfänglich geschuldet bleiben. Nachdem National- und Ständerat [nach längerem Hin- und Her](#) zwei entsprechenden [Motionen](#) zugestimmt hatten, die eine Lösung nach dem Schlüssel 40 Prozent zu Lasten der Mietenden und 60 Prozent zu Lasten der Vermietenden beinhaltete, waren sie in der Folge nicht auf die daraufhin vom Bundesrat ausgearbeitete [Gesetzesanpassung](#) eingetreten, womit das Anliegen erledigt war.

Auch die [generelle legislative Blockade](#) im Bereich der **Mietzinsgestaltung** hatte in der 51. Legislatur grösstenteils Bestand. So scheiterte auch eine zweite [Motion](#) der RK-SR, die eine ausgewogene Revision hatte erarbeiten lassen wollen. Während Anliegen der Mieterinnen und Mieter im Parlament allesamt chancenlos blieben, gelang es wenigen parlamentarische Initiativen von Seiten der Vermietenden, die erste Hürde zu nehmen, wobei die Vorstösse zur [Kündigung wegen Eigenbedarfs](#) und zur [Untermiete](#) auch innerhalb der Kommissionen umstritten waren. In der Herbstsession 2023 wird sich der Ständerat den Anliegen als Zweitrat annehmen. Nicht still stand hingegen die Rechtsprechung: Während der 51. Legislatur fällte das Bundesgericht verschiedene Urteile, so etwa zur [Berechnung der Nettorendite](#), zur [Beweislast bei Mietzinserrhöhung](#) und zur [Härtefallklausel beim Eigenmietwert](#). Schlechte Nachrichten stellten für die Mietenden schliesslich die steigenden Mietzinsen dar: Unter anderem aufgrund der Inflation und der [steigenden Hypothekarzinsen](#) – Letzteres bekamen auch [Immobilienbesitzerinnen und -besitzer deutlich zu spüren](#) – stiegen die Mieten 2022 und 2023 deutlich an, ab Juni 2023 wurde dies durch den [erstmaligen Anstieg des hypothekarischen Referenzzinssatzes](#) noch verstärkt. Für Ende 2023 und 2024 wurden gar noch zusätzliche Erhöhungen des Referenzzinssatzes erwartet.

Erfolglos blieb nicht zuletzt auch die **Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen»** des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbands, die verlangt hatte, dass im gesamtschweizerischen Durchschnitt jede zehnte neu gebaute Wohnung im Eigentum von Trägern des gemeinnützigen Wohnungsbaus sein soll. Im Februar 2020 wurde das [Volksanliegen an der Urne abgelehnt](#). Daraufhin trat der indirekte Gegenvorschlag in

Kraft, der eine Aufstockung des Fonds de Roulement zur Vergabe zinsgünstiger Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger für die nächsten zehn Jahre vorsieht.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER,
KAREL ZIEHLI UND
MARLÈNE GERBER

Umweltschutz

Die nach der sogenannten [Klimawahl](#) angetretene 51. Legislatur war im Bereich des Umweltschutzes stark geprägt von der **Klimapolitik**, die wiederum einem wechselhaften politischen Klima ausgesetzt war. Das [totalrevidierte CO₂-Gesetz](#), das zur Erreichung eines 50-prozentigen Reduktionsziels bis 2030 gegenüber 1990 etwa zentrale Massnahmen für Eigentümerinnen und Eigentümer mit Ölheizungen, Treibstoffimporteure und Flugreisende eingeführt hätte, wurde von der Stimmbevölkerung im Juni 2021 an der Urne knapp abgelehnt. Um das [mit dem Pariser Abkommen vereinbarte Reduktionsziel der Schweiz](#) dennoch zu erreichen, lancierte die UREK-NR unmittelbar nach Ablehnung an der Urne erfolgreich eine [Kommissionsinitiative](#), mit der die wichtigsten Massnahmen des bisherigen CO₂-Gesetzes bis 2024 verlängert werden sollten. Die Räte verabschiedeten die so ausgestaltete Teilrevision des CO₂-Gesetzes bereits in der Wintersession 2021. Im September 2022 präsentierte der Bundesrat zudem seine [neue Botschaft zum revidierten CO₂-Gesetz](#) für 2025 bis 2030, worin er im Unterschied zur letzten Revision auf neue und höhere Abgaben verzichtete.

Bereits im August 2019 hatte der Bundesrat aufgrund aktuellster Erkenntnisse des Weltklimarates eine Verschärfung seines Klimaziels beschlossen; [bis 2050 soll die Schweiz klimaneutral werden](#). Dieses **Netto-Null-Ziel bis 2050** sowie dazugehörige Massnahmen – in erster Linie zur Förderung innovativer Technologien und finanzielle Anreize zur Umstellung auf klimaschonende Heizungen – nahm das Parlament in der 51. Legislatur in den [indirekten Gegenvorschlag](#) zur [Gletscherinitiative](#) auf. Gegen den indirekten Gegenvorschlag in Form des Klima- und Innovationsgesetzes wurde das Referendum ergriffen. Nachdem die Vorlage im Juni 2023 an der Urne angenommen worden war, zogen die Initiantinnen und Initianten die Volksinitiative definitiv zurück.

Auch dem **Gewässerschutz** wurde in der 51. Legislatur ein hoher Stellenwert beigemessen. Mit der [Trinkwasser-](#) und der [Pestizid-Initiative](#) kamen in diesem Bereich gleich zwei Volksanliegen zur Abstimmung. Nach einem hitzigen Abstimmungskampf lehnte die Stimmbevölkerung beide Initiativen an der Urne ab. Zu Änderungen im Gewässerschutz kam es in besagter Legislatur dennoch: Neben den im Rahmen der [Weiterentwicklung der Agrarpolitik \(AP22+\)](#) beschlossenen Massnahmen verlangte auch eine parlamentarische Initiative eine [Verminderung des Risikos beim Einsatz von Pestiziden](#): Mit entsprechenden Änderungen des Chemikaliengesetzes, des Landwirtschaftsgesetzes und des Gewässerschutzgesetzes wurden die im «Aktionsplan Pflanzenschutzmittel» festgehaltenen Reduktionsziele gesetzlich verankert. Darüber hinaus forderte die Initiative die Verringerung der Nährstoffverluste. Durch Annahme einer [Motion](#) verlangte das Parlament indes, das diesbezüglich vom Bundesrat auf dem Verordnungsweg festgelegte Reduktionsziel nachträglich anzupassen. Zuspruch im Parlament fand ferner eine Motion mit der Forderung, den [Schutz der Trinkwasserfassungen zu verstärken](#). Ebenfalls nahm das Parlament zwei Motionen an, die die Wasserqualität durch einen Ausbau respektive eine Aufrüstung von Abwasserreinigungsanlagen zur [Reduktion von Mikroverunreinigungen](#) respektive zur [Verbesserung der Stickstoffeliminierung](#) erhöhen wollen.

Nachdem das Thema **Kreislaufwirtschaft** nach Ablehnung der [Volksinitiative «Grüne Wirtschaft»](#) an der Urne im Jahr 2016 und nach Nichtzustandekommen eines indirekten Gegenvorschlags etwas in den Hintergrund getreten war, erhielt es in der 51. Legislatur neuen Schub. In der Sondersession vom Mai 2023 behandelte der Nationalrat als Erstrat eine durch eine parlamentarische Initiative initiierte Änderung des Umweltschutzgesetzes zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft, mit der die [Umweltbelastung durch Verpackungen und Abfälle massgeblich reduziert](#) werden soll. In ebendieser Le-

gislativ wurden auch einige Motionen überwiesen, die sich zwecks Abfallverminderung Änderungen der gesetzlichen Grundlagen wünschten, so eine Motion zur [Wiederverwendung von Baumaterialien](#), zur [Stärkung des Plastikrecyclings](#), zur [Verstärkung von Massnahmen gegen Littering](#) sowie zur [Verringerung von Food Waste](#).

Ausserhalb des Parlaments berichteten die **Medien** häufig über ungewöhnliche Demonstrationen von Klimaaktivistinnen und -aktivisten, so auch über Klebeaktionen, die [Besetzung eines Verkehrsknotens in der Stadt Zürich](#) oder diejenige des [Bundesplatzes](#). Medial stark begleitet wurde nicht zuletzt auch ein im Waadtland geführter [Gerichtsprozess](#) gegen Aktivistinnen und Aktivisten, die in einer Lausanner Filiale der Credit Suisse in einer Aktion auf die umweltschädlichen Investitionen der CS in Milliardenhöhe aufmerksam machten. Insbesondere 2022 widmeten die Medien auch dem vermeintlichen oder tatsächlichen [Konflikt zwischen Landschaftsschutz und erneuerbaren Energieträgern](#) viel Druckerschwärze, was sich etwa in kontroversen Diskussionen um einen Photovoltaikpark im Walliser Hochgebirge äusserte.

Darüber hinaus war das Verhältnis zwischen **Biodiversität** und Landwirtschaft Gegenstand der ausführlichen parlamentarischen Debatte zur [Biodiversitätsinitiative und zu deren indirektem Gegenvorschlag](#). Das Volksanliegen wird die Politik wohl auch während der 52. Legislatur noch beschäftigen, hat doch der Ständerat in der Sommersession 2023 im Unterschied zum Nationalrat entschieden, nicht auf den indirekten Gegenvorschlag einzutreten.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023

GIADA GIANOLA,

DIANE PORCELLANA UND

ANJA HEIDELBERGER

Bevölkerung und Arbeit

Die Arbeitswelt wurde in der 51. Legislatur von der **Corona-Pandemie** heftig durchgeschüttelt. So mussten zu Beginn der [Pandemie](#), als der Bundesrat Homeoffice empfahl, in vielen Unternehmen erst neue Homeoffice-Strukturen geschaffen oder die bestehenden Strukturen ausgeweitet werden. Von Beginn des Lockdowns bis Mitte Juni 2020 arbeitete fast jede zweite Person im [Homeoffice](#). Zwar hatte es bereits vor der Pandemie Bestrebungen gegeben, Homeoffice oder Telearbeit auf Bundesebene neu zu regeln, diese erhielten in der Folge aber zusätzlichen Auftrieb.

Erschwert wurde die Arbeit im Homeoffice während der Pandemie für viele Eltern dadurch, dass sie durch die [Aussetzung des Präsenzunterrichts an den Schulen](#) und der teilweisen Schliessung der Kindertagesstätten zusätzlich zu ihrer Erwerbsarbeit auch die Betreuung ihrer Kinder sicherstellen mussten.

Die Pandemie warf aber gleichzeitig auch ein Licht auf **systemrelevante Berufe**, welche üblicherweise wenig Aufmerksamkeit erhalten und vergleichsweise schlecht bezahlt sind. Denn während der Bundesrat die [Schliessung sämtlicher Läden](#), Märkte, Restaurants, Bars, Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe verordnete, blieben die Lebensmittelläden und Gesundheitseinrichtungen offen – zumal die Lebensmittel- und Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sichergestellt werden musste. Da die Spitäler an ihre personellen Grenzen gelangten, hob der Bundesrat zudem die [Bestimmungen zu Arbeits- und Ruhezeiten](#) in den Spitälern temporär auf.

Doch nicht nur im Arbeitsbereich hatte die Pandemie grosse Auswirkungen, sondern vor allem auch in der **Bevölkerungsentwicklung**. Hier weist das BFS für die Über-65-Jährigen eine beträchtliche Übersterblichkeit aufgrund der Covid-19-Pandemie auf. So stieg die Übersterblichkeit in der ersten Welle zwischen Ende März 2020 und Mitte April 2020 sowie insbesondere in der zweiten Welle zwischen Ende Oktober 2020 und Ende Januar 2021 deutlich an. Eine weitere Welle sieht man überdies von Mitte November 2021 bis Ende 2021.

Mit der als Folge der Pandemie verstärkten [Nutzung flexibler Arbeitsformen](#) und der [verstärkten Digitalisierung im Arbeitsbereich](#) wurde auch die bereits in der 50. Legislatur aufgeworfene Frage nach einer **Liberalisierung der Arbeitszeiten** wieder [aktuell](#). Einen entsprechenden Vorschlag der WAK-SR schrieb der Ständerat jedoch zugunsten einer Verordnungsänderung, mit der der Bundesrat eine Übereinkunft der Sozialpartner umsetzen wollte, ab.

Während die Corona-Pandemie grosse Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hatte, wirkte sich die [Energiekrise](#) und die [steigende Inflation](#) vor allem auf die **Reallöhne** der Beschäftigten aus: Zwar hatten die Gewerkschaften bereits in den vorangegangenen Jahren Lohnerhöhungen für die Angestellten gefordert, diese wurden im Jahr 2022 jedoch besonders vehement vertreten, um eine Reduktion des Reallohns aufgrund der Teuerung zu verhindern.

Relevant war die Frage der Löhne auch bei der Revision des Entsendegesetzes, mit der sich Bundesrat und Parlament in der 51. Legislatur befassten. Die bundesrätliche Botschaft sah unter anderem vor, dass [kantonale Mindestlöhne zukünftig auf entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angewendet](#) werden müssen. Diese **Änderung des Entsendegesetzes** scheiterte jedoch am Widerstand des Ständerats, der darin eine Ungleichbehandlung zwischen Arbeitnehmenden aus EFTA- und EU-Staaten sah. Obwohl das Anliegen erfolglos blieb, wurde es vom Parlament – gemessen an der Anzahl Wörter – in diesem Themenbereich am ausgiebigsten diskutiert. Im Jahr 2023 hiess das Parlament jedoch eine andere Änderung des Entsendegesetzes gut,

mit der eine gesetzliche Grundlage für die [Plattform zur elektronischen Kommunikation](#) zwischen Vollzugsorganen der flankierenden Massnahmen geschaffen werden sollte.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023
JOËLLE SCHNEUWLY UND
ANJA HEIDELBERGER

Das für die Gesundheitspolitik prägendste Ereignis der 51. Legislatur war unbestritten die **Covid-19-Pandemie**: Ab Februar 2020 stiegen weltweit und auch in der Schweiz die Fallzahlen von Personen, die an dem neuen [Corona-Virus](#) erkrankten, das insbesondere bei älteren Personen unter anderem zu schweren Lungenerkrankungen führte. Mitte März 2020 rief der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» gemäss [Epidemiengesetz](#) und beruhend darauf einen sogenannten Lockdown aus, um weiterhin genügend freie Spitalbetten garantieren zu können. Dabei wurde das gesellschaftliche Leben weitestgehend heruntergefahren, geöffnet blieben nur Lebensmittelgeschäfte und Gesundheitseinrichtungen. Die Bevölkerung wurde angehalten, zuhause zu bleiben und – wenn möglich – [von dort aus zu arbeiten](#), zudem wurden unter anderem der [Präsenzunterricht in Schulen eingestellt](#) und die [Grenzen geschlossen](#). Der Lockdown dauerte bis Juni 2020, in den Sommermonaten erholten sich die Fallzahlen. Bereits ab Oktober 2020 folgte jedoch die [zweite Welle](#), die erneute landesweite Massnahmen und Einschränkungen nach sich zog.

Mitte August legte der Bundesrat das **Covid-19-Gesetz** vor, durch das er die bisherigen Notverordnungen ersetzte und das in der Herbstsession 2020 vom Parlament unter ausgiebigen Diskussionen [verabschiedet](#) wurde. Im Juni 2021 sprach sich die Schweizer Stimmbevölkerung mit 60.2 Prozent Ja-Stimmen für das Covid-19-Gesetz aus. Ähnlich hoch war die Zustimmung auch im November 2021 (62.0% Ja-Stimmen) sowie im Juni 2022 (61.9%), als über die [zweite](#) respektive [fünfte](#) Revision des Gesetzes abgestimmt wurde – Massnahmegegnerinnen und -gegner hatten jeweils das Referendum ergriffen.

In der Zwischenzeit kam es immer wieder zu neuen Virusvarianten und Ansteckungswellen, die jedoch weniger intensiv waren als die zweite Welle. Ende 2020 erteilte Swissmedic der ersten **Covid-19-Impfung** die [Zulassung](#) – diese reduzierte anfänglich das Ansteckungsrisiko sowie das Risiko eines schweren Verlaufs deutlich, später jedoch nur noch Letzteres. Bis Ende November 2021 waren 66 Prozent der Schweizer Bevölkerung ausreichend geimpft, wobei der ungeimpfte Teil der Bevölkerung eine Impfung grösstenteils strikt ablehnte. Sie fürchteten sich zudem vor einer Impfpflicht, was sich mit Einführung des sogenannten **Covid-19-Zertifikats** im [Juni 2021](#) noch verstärkte: Ab dann konnten öffentliche Anlässe nur noch unter Nachweis einer Impfung, einer Genesung oder eines negativen Covid-19-Tests besucht werden – Ende 2021 gar nur noch nach Impfung oder Genesung. Damit wollte der Bundesrat eine erneute Schliessung des öffentlichen Lebens verhindern.

Im Laufe der Zeit wurde der **Unmut der Massnahmegegnerinnen und -gegner** immer lauter. Sie brachten diesen in [wöchentlichen Demonstrationen](#) zum Ausdruck, welche insbesondere im Rahmen der Kampagne zur Abstimmung über die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes immer gehässiger wurden, so dass die Medien bald von einer «Spaltung der Gesellschaft» sprachen. Nach der erneuten Zustimmung durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger schienen sich die Wogen zumindest gegen aussen wieder etwas zu glätten.

Ab Ende November 2021 verbreitete sich die [neue Virusvariante «Omikron»](#), die deutlich ansteckender war als die bisher vorherrschende Delta-Variante, gleichzeitig aber weniger gefährlich. Somit schnellten zwar die Ansteckungszahlen in bisher kaum denkbare Höhen, diese zogen aber deutlich weniger Neuhospitalisierungen nach sich. In der Folge nahm die Dominanz der Pandemie in der Schweizer Politik und in den Medien fast schlagartig ab, Anfang April 2022 kehrte die Schweiz wieder in die **«normale Lage» gemäss Epidemiengesetz** zurück und der Bundesrat hob (fast) alle noch verbliebenen Massnahmen auf. Die Zertifikatspflicht war bereits Mitte Februar 2022

eingestellt worden. Zwar wurde das Covid-19-Gesetz im Dezember 2022 – quasi als Sicherheit gegen ein erneutes Aufflammen des Virus – teilweise verlängert, für die meisten Menschen hatte die Pandemie in der Zwischenzeit jedoch ihren Schrecken verloren.

Nachwirkungen hatte die Pandemie in vielen Themenbereichen, im Gesundheitsbereich insbesondere auf diejenigen Menschen, die unter Long Covid oder Post Covid litten – einer Erkrankung, die noch Monate nach einer Infektion mit Covid-19 verschiedene Symptome mit sich bringt. Folgen hatte die Pandemie auch für die Spitäler, deren teilweise bereits vor der Pandemie schwierige wirtschaftliche Lage durch das Verbot während des Lockdowns, nicht dringliche Untersuchungen durchzuführen, um genügend Kapazitäten für Notfälle zu haben, noch verschärft worden waren. Schliesslich trieb die Pandemie auch die Digitalisierung im Gesundheitswesen voran, wobei noch immer intensiv am [elektronischen Patientendossier](#) gearbeitet wurde.

Neben der Pandemie wurde die Gesundheitspolitik in der 51. Legislatur vor allem von **Initiativen** vorangetrieben. So nahmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im November 2021 mit 61 Prozent Ja-Stimmen die **Pflegeinitiative** an, welche eine [Verbesserung des Pflegendenstatus](#) und die Sicherstellung einer genügend grossen Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen erreichen wollte. Sie bevorzugten die Initiative damit gegenüber dem indirekten Gegenvorschlag des Parlaments, welchen Bundesrat und Parlament in der Folge als [Teil der Umsetzung](#) der Initiative in Kraft setzte.

Auch die Initiative «**Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung**», die ein weitreichendes [Verbot von Tabakproduktwerbung](#) verlangte, wurde im Februar 2022 von der Stimmbürgerschaft einem indirekten Gegenvorschlag in Form eines [Tabakproduktegesetzes](#) vorgezogen. Im Bereich der Suchtmittel bewilligte der Bund 2022 hingegen [erste Versuche](#) für eine wissenschaftlich begleitete, kontrollierte Abgabe von Cannabis, von denen man sich einen Erkenntnisgewinn zu alternativen Regulierungsformen erhoffte.

Auch der **Organspende-Initiative**, welche die bisherige [Zustimmungslösung bei der Organspende durch eine Widerspruchslösung ersetzen](#) wollte, hatten Bundesrat und Parlament einen abgeschwächten indirekten Gegenvorschlag mit einer erweiterten Zustimmungslösung, bei der bei Nichtvorliegen des Willens der verstorbenen Person die Meinung der Angehörigen berücksichtigt werden sollte, vorgelegt. Das Initiativkomitee zog daraufhin seine Initiative bedingt zurück und die Stimmbürgerschaft bestätigte die Gesetzesänderung am 15. Mai 2022 an der Urne, nachdem das Referendum gegen den Gegenvorschlag ergriffen worden war.

Bereits während der Pandemie, insbesondere aber im Jahr 2022 wurde eine neue gesundheitsrelevante Krise deutlich, die **Medikamentenknappheit**. Aufgrund von Brexit, der Opioidkrise in den USA und dem [Ukrainekrieg](#) wurden erste Medikamente knapp, weshalb der Bundesrat in den Jahren 2022 und 2023 verschiedene Pflichtlager, etwa für Opioide und Impfstoffe, freigab.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

Sozialversicherungen

Der Themenbereich «Sozialversicherungen» war in der 51. Legislatur insbesondere von der **Revision der Altersvorsorge** geprägt. Am präsentesten war in den parlamentarischen Debatten zu den Sozialversicherungen die [Reform der beruflichen Vorsorge \(BVG 21\)](#) – sie war gemessen an der Anzahl Wörter das am viertlängsten diskutierte Geschäft der Legislatur überhaupt. Dabei diskutierte das Parlament hauptsächlich über die Kompensationsmodelle für die Übergangsgeneration, welche von der Senkung des Umwandlungssatzes am stärksten betroffen wäre. Zwar konnte die Vorlage in der Frühjahrssession 2023 bereinigt werden, 2024 wird aufgrund des ergriffenen Referendums jedoch noch die Stimmbevölkerung abschliessend über die Reform entscheiden.

Doch nicht nur in der beruflichen Vorsorge, auch bei der AHV stand in der 51. Legislatur eine Reform zur Debatte: Die [AHV-Reform \(AHV 21\)](#) wurde mitsamt der darin enthaltenen Erhöhung des Frauenrentenalters und der Mehrwertsteuer im September 2022 von Stimmbevölkerung und Ständen gutgeheissen (siehe auch [Legislaturrückblick zu den sozialen Gruppen](#)). Dafür, dass die Altersvorsorge auch nach Ende der 51. Legislatur ein zentrales Thema bleiben wird, sorgen auch die [Renteninitiative](#) und die [Initiative für eine 13. AHV-Rente](#), die vom Parlament beraten wurden und nun abstimmungsreif sind.

Viel Aufmerksamkeit im Parlament erhielt auch die **Krankenkassenreform** in Form der [Pakete 1a und 1b der Kostendämpfungsmassnahmen](#), mit denen unterschiedliche Sparmöglichkeiten im Gesundheitswesen getestet werden sollen. Etwa gleichzeitig mit der Bereinigung des Pakets 1b im Herbst 2022 – das Paket 1a hatte das Parlament bereits im Jahr 2021 fertig beraten – legte der Bundesrat den Räten schon das [zweite Paket der Kostendämpfungsmassnahmen](#) zur Beratung vor. Darauf, den laufenden [Prämienanstieg](#) zu stoppen, zielte auch die [Kostenbremse-Initiative](#) ab, während die [Prämien-Entlastungs-Initiative](#) die Auswirkungen des Prämienanstiegs auf die Bevölkerung verringern soll. Zu beiden Initiativen schuf der Bundesrat je einen indirekten Gegenvorschlag, welche das Parlament noch fertig beraten muss.

Änderungen gab es auch in den **übrigen Sozialversicherungszweigen**, auch wenn diese weniger im Mittelpunkt des Interesses standen: So schloss das Parlament etwa die Beratung der [Weiterentwicklung der IV](#) sowie die [Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes](#) zur Vereinfachung der Bestimmungen der Kurzarbeit ab und schuf mit den [Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose](#) gar eine neue Sozialversicherung. Eine zentrale Rolle spielten zudem [Kurzarbeitsentschädigungen und Erwerbssatz](#) bei der Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der [Covid-19-Pandemie](#), was jedoch bei der ALV zwei [Zusatzfinanzierungen](#) nötig machte, um ein Durchbrechen der Schuldenobergrenze des ALV-Fonds zu verhindern.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

Soziale Gruppen

BERICHT

STAND: 17.08.2023
MARLENE GERBER,
SOPHIE GUIGNARD UND
VIKTORIA KIPFER

Die [eidgenössischen Wahlen 2019](#) waren ein denkwürdiges Ereignis für die politische Vertretung von **Frauen**; die 51. Legislatur wurde kurz vor dem fünfzigjährigen Bestehen des Frauenstimmrechts (siehe [Legislaturrückblick «Problèmes politiques fondamentaux»](#)) sowohl im National- als auch im Ständerat mit einem bedeutend höheren Frauenanteil gestartet als die früheren Legislaturen. Doch auch ansonsten gab es zahlreiche Neuerungen, welche direkt oder indirekt in erster Linie die Frauen betrafen. In der 51. Legislatur beschäftigte sich das Parlament sehr ausführlich mit der Revision des [Sexualstrafrechts](#) – die Revision war Teil der Strafraahmenharmonisierung, die über alle Themenbereiche hinweg das am stärksten debattierte Geschäft der gesamten Legislatur darstellte. Viele Frauen lobten, dass der in der Revision erzielte Kompromiss einer «Nein heisst Nein»-Lösung unter Einbezug des Tatbestands des sogenannten Freezings einen besseren Schutz bei Vergewaltigungen bringt – wobei neu auch Männer Opfer einer Vergewaltigung sein können. Grössere Auswirkungen auf Frauen haben auch die im Rahmen der viel diskutierten [BVG-Revision](#) vorgeschlagenen Änderungen beim Koordinationsabzug, mit dem Mehrfach- und Teilzeitbeschäftigte bessergestellt werden sollen. Konkrete Auswirkungen auf die Frauen hat ebenfalls die in der 51. Legislatur an der Urne bestätigte [AHV-21-Reform](#), die ebenso wie die BVG-Revision unter den Frauen umstritten war und mit der das Rentenalter der Frauen an dasjenige der Männer angeglichen wird.

Viel zu diskutieren gab im Parlament auch die [Überführung der Kita-Anstossfinanzierung in eine dauerhafte Lösung](#), mit welcher der Bund verpflichtet werden soll, sich zukünftig an den Kosten der **Eltern** für die familienexterne Kinderbetreuung zu beteiligen. Bis zum Sommer 2023 hatte sich erst der Nationalrat dazu geäussert; er forderte eine 20-prozentige Kostenbeteiligung durch den Bund, womit sich der Bundesrat nicht einverstanden erklärte. Weiter sprach sich die Stimmbevölkerung während der 51. Legislatur für die [Einführung eines zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs](#) aus. Dabei handelte es sich um einen indirekten Gegenvorschlag zu einer bedingt zurückgezogenen [Volksinitiative](#), die vier Wochen Urlaub für Väter gefordert hatte. Auch Eltern, die ein Kind unter vier Jahren adoptieren, haben aufgrund Annahme einer entsprechenden Vorlage durch das Parlament künftig [Anrecht auf einen zweiwöchigen bezahlten Urlaub](#).

Bedeutend gestärkt wurden in der 51. Legislatur die Rechte von **LGBTQIA+-Personen**. Eine Verbesserung an der Urne gab es für gleichgeschlechtliche Paare, als die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im September 2021 mit deutlicher Annahme der [«Ehe für alle»](#) die Möglichkeit ihrer Eheschliessung bestätigten und weitere Ungleichheiten im Familienleben gleichgeschlechtlicher Paare beseitigten. Ebenfalls im betrachteten Zeitraum wurde die [Ausweitung der Anti-Rassismus-Strafnorm](#) auf die sexuelle Orientierung an der Abstimmung von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern klar befürwortet.

Keine Mehrheit an der Urne fand hingegen die [Begrenzungsinitiative](#) im September 2020. Auch weitere Forderungen im Themenbereich **Asyl- und Migration** scheiterten in der 51. Legislatur: Etwa die [Verschärfung des Familiennachzugs für Schutzbedürftige](#), ein [Verbot der Administrativhaft für Minderjährige](#) oder zuerst auch die [Möglichkeit zur Beendigung der Lehre nach einem abgewiesenen Asylentscheid](#) wurden nicht eingeführt, weil sich die beiden Räte in diesen Fragen nicht einig waren. Letzteres Anliegen überzeugte in Form einer breiter gefassten [Kommissionsmotion](#) schliesslich dennoch beide Räte. Ob die beiden Räte hingegen in der Frage der [Zulassungserleichterung für Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss](#) zu einer

Einigung kommen werden, war bis Redaktionsschluss (Mitte August) noch offen. Während der 51. Legislatur vom Parlament nach intensiveren Diskussionen beschlossen wurde hingegen eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, die ein [Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene](#) beinhaltet. Eine weitere, während der aktuellen Legislatur kontrovers diskutierte Änderung des Asylgesetzes erlaubt es zukünftig zudem, [zur Feststellung der Identität von asylsuchenden Personen deren mobile Datenträger auszuwerten](#). Zu vergleichsweise wenig Diskussionen kam es schliesslich, als das Parlament die [Möglichkeit zur Durchführung zwangsweiser Covid-19-Tests bei Wegweisung](#) in der Herbst- und Wintersession 2022 bis Ende Juni 2024 verlängerte.

Für die 51. Legislatur als bedeutend hervorzuheben ist auch die [erstmalige Aktivierung des Schutzstatus S](#), die der Bundesrat im Rahmen des [Ukraine-Kriegs](#) beschloss. Zahlreiche Ukrainerinnen und Ukrainer suchten in anderen Ländern Schutz; so auch in der Schweiz, wobei das SEM über 80'000 Personen den **Status S** gewährte. Davon verliessen über 10'000 Personen die Schweiz in der Zwischenzeit wieder. Ab der zweiten Hälfte der Legislatur verzeichnete die Schweiz zudem eine deutliche **Zunahme an Asylgesuchen**, wobei diese im Jahr 2022 den höchsten Wert seit 2017 erreichten, jedoch deutlich hinter dem Spitzenwert von 2015 zu liegen kamen. Die erste Hälfte des aktuellen Jahres machte indes deutlich, dass für 2023 womöglich noch grössere Anstiege folgen werden.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023
BERNADETTE FLÜCKIGER,
MARCO ACKERMANN UND
MARLÈNE GERBER

Bildung und Forschung

Die **Finanzierung** sämtlicher Bereiche in Bildung, Forschung und Innovation wird alle vier Jahre in der sogenannten BFI-Botschaft geregelt – so auch in der 51. Legislatur. Für die Jahre 2021 bis 2024 sprach das Parlament insgesamt Mittel im Umfang von CHF 28.1 Mrd., zuvor hatte es die 14 Bundesbeschlüsse teilweise während drei Sessionen beraten. Damit entpuppte sich die [Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021-2024](#) auch zum am längsten debattierten Geschäft der Legislatur im vorliegenden Themenbereich.

Im Bereich der **frühkindlichen Förderung** bot ein vom Bundesrat verfasster [Bericht zur Politik der frühen Kindheit](#) unter anderem den Anstoss zur Einreichung einer Kommissionsinitiative, die eine [dauerhafte Beteiligung des Bundes an den elterlichen Kosten der ausserfamiliären Kinderbetreuung](#) fordert.

Während der 51. Legislatur wurden in den Medien verschiedene Diskussionen zur **obligatorischen Schule** intensiv geführt. So gab während des Lockdowns in der [Corona-Pandemie](#) etwa das für eine Zeit nötig gewordene [Homeschooling](#) oder die später eingeführte [Maskentragepflicht](#) zu reden. Doch auch nach Ende der Pandemie standen die Schulen vor grossen Herausforderungen: Nach Beginn des [Ukraine-Kriegs](#) stellte sich die Frage zur [Integration geflüchteter ukrainischer Kinder in das Schweizer Schulsystem](#). Ab dem Jahr 2022 intensivierten sich die Diskussionen um den [Mangel an Lehrpersonen](#), was auch in politische Vorstösse – etwa bezüglich des Zugangs zum Beruf oder zur Ausbildung – mündete.

Neben Diskussionen um die obligatorische Schule wurden in den Medien auch [Auswirkungen der Corona-Pandemie](#) auf die **Berufsbildung** diskutiert. Mit dem sogenannten [EHB-Gesetz](#) schuf der Bundesrat in der 51. Legislatur eine eigene gesetzliche Grundlage für die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung. Aufgrund des Widerstands des Ständerates nicht zustande kam hingegen die [Titeläquivalenz für die höhere Berufsbildung](#).

In den Bereichen **Forschung und Hochschulen** beschäftigte die [Revision des ETH-Gesetzes](#) die Räte, mit der unter anderem Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu generellen Aufsichtskompetenzen des ETH-Rates umgesetzt wurden. Das Geschäft konnte schliesslich nach der Einigungskonferenz verabschiedet werden. Ebenfalls ausführlich debattiert worden war die Finanzierungsbotschaft für die Beteiligung am [Horizon Paket 2021-2027](#) der EU – allerdings noch bevor es zum [Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU](#) kam. Nach besagtem Verhandlungsabbruch und der Schweizer [Zurückhaltung in Sachen Kohäsionsmilliarde](#) war es der Schweiz lediglich möglich, als nicht-assoziierter Drittstaat an «Horizon Europe» teilzunehmen, worauf Bundesrat und Parlament verschiedene [Übergangsmassnahmen](#) verabschiedeten. In Erfüllung zweier [Standesinitiativen](#) gab der Bundesrat Ende 2022 ferner einen Entwurf zur Schaffung eines Horizon-Fonds – ein befristeter Fonds für die finanzielle Unterstützung der internationalen Forschungszusammenarbeit für die Zeit der Nicht-Assoziierung an «Horizon Europe» – in die Vernehmlassung. Auch bleibt der Schweiz nach wie vor die [Assoziierung an Erasmus+](#) versagt.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

BERICHT

STAND: 17.08.2023

SARAH KUHN,

MELIKE GÖKCE UND

MARLÈNE GERBER

Kultur, Sprache, Kirchen

Zu dem in diesem Themenbereich am längsten debattierten parlamentarischen Geschäft der 51. Legislatur konnte sich schliesslich auch die Stimmbevölkerung äussern: Im Mai 2022 befürwortete sie an der Urne eine im Rahmen der [Kulturbotschaft 2021-2024](#) beschlossene [Revision des Filmgesetzes](#), gegen die bürgerliche Jungparteien das Referendum ergriffen hatten. Mit Annahme der sogenannten **Lex Netflix** gilt für Streamingdienste in der Schweiz in Zukunft eine Investitionspflicht in die einheimische Filmproduktion sowie eine Pflichtquote für europäische Filme.

Ebenfalls während dieser Legislatur unter Dach und Fach gebracht werden konnten Bestimmungen zum **Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele**. Mit dem [neuen Bundesgesetz](#) sollen Kinder und Jugendliche besser vor Gewalt- und Sexualdarstellungen in Filmen und Videospielen geschützt werden. Schlussendlich nicht in die Revision eingeflossen waren Massnahmen zum Schutz vor Mikrotransaktionen. Durch [Annahme eines Postulats](#) wurde der Bundesrat hingegen beauftragt, die mit Mikrotransaktionen in Zusammenhang stehenden Gefahren bezüglich Suchtpotential und -verhalten in einem Bericht zu untersuchen.

Im Parlament viel diskutiert worden war darüber hinaus eine [Änderung des Zivilgesetzbuches](#) zur **Stärkung des Schweizer Stiftungsstandortes**. Nach langjährigen Beratungen konnte das Geschäft im Jahr 2021 schliesslich zum Abschluss gebracht werden.

Ausserhalb des Parlaments diskutierten die Medien etwa intensiv über die [Auswirkungen](#) der während der [Covid-19-Pandemie](#) für den Kulturbereich beschlossenen Einschränkungen sowie über die [Soforthilfen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende](#). Ebenfalls für einiges an Druckerschwärze sorgte die [Beteiligung der Kirche an Abstimmungskämpfen](#) sowie der [Forschungsauftrag](#) der katholischen Kirche zur Aufarbeitung von sexuellem Missbrauch in den eigenen Reihen. Ferner berichteten die Medien hitzig über die Kunstsammlung von Emil Bührle – eine Diskussion, die auch Auswirkungen im Parlament zeigte. So nahm das Parlament in der 51. Legislatur zwei Motionen an, die einerseits eine [Plattform für die Provenienzforschung von Kulturgütern](#) und andererseits die Schaffung einer [unabhängigen Kommission für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter](#) fordern.

Zu den Jahresrückblicken: [2020](#), [2021](#), [2022](#)

RAPPORT

ETAT AU 17.08.2023
MATHIAS BUCHWALDER,
CHRISTIAN GSTEIGER ET
MARLÈNE GERBER

Médias

Dans le domaine des médias, la 51^{ème} législature a été particulièrement marquée par les débats autour du [paquet d'aide aux médias](#), qui prévoyait une augmentation des aides indirectes à la presse, l'introduction de mesures supplémentaires d'appui au secteur médiatique, et, pour la première fois, un soutien aux médias en ligne. Suite au succès d'un référendum, le projet a été soumis au verdict populaire. En février 2022, le **paquet d'aide aux médias a été rejeté** par une majorité des votant.e.s (Oui: 45.42%). Suite à cela, plusieurs [discussions](#) ont été lancées, tant au sein qu'en dehors du Parlement, sur l'avenir de l'aide aux médias. Jusqu'à présent, seul un postulat déposé avant le scrutin et demandant au Conseil fédéral d'examiner et de [repenser sa stratégie de soutien aux médias](#) a été adopté par le Parlement. Résultat: la politique médiatique, et notamment la question de la réforme de l'aide aux médias, n'est pas beaucoup plus avancée aujourd'hui qu'elle ne l'était en 2019.

En raison de la [pandémie de Covid-19](#), les médias ont toutefois bénéficié d'une **aide transitoire**. En effet, le Parlement a adopté une [aide d'urgence limitée](#) dans le temps pour la presse écrite et les médias électroniques, afin de compenser le recul encore plus marqué qu'habituellement des revenus publicitaires pendant cette crise.

Au cours de la législature, le Parlement s'est également penché sur [quatre initiatives parlementaires](#) visant à **élargir l'article constitutionnel sur les médias**, afin de pouvoir soutenir directement non seulement la radio et la télévision, mais aussi d'autres types de médias. Ces demandes ont échoué au Conseil national.

Peu après le rejet du paquet d'aide aux médias, une [initiative populaire dénommée «200 francs, ça suffit»](#), dont le but est de limiter la **redevance radio-TV** à CHF 200 par an, a été lancée. Le comité a déposé le texte à la Chancellerie fédérale en août 2023 avec plus de 128'000 signatures. Outre la réduction pour les ménages, l'initiative prévoit d'exonérer les entreprises de la redevance, ce qu'avait aussi demandé une [initiative parlementaire](#) durant la législature. L'objet avait finalement échoué devant le Conseil des Etats. La redevance des entreprises avait suscité des oppositions en 2015 déjà, lors de [la modification de la LRTV](#) acceptée dans les urnes. Au cours de la 51^{ème} législature, le Parlement a en revanche décidé avec succès d'[exonérer les communautés de travail de la redevance](#). En outre, le Parlement a adopté un projet visant à [rembourser aux contribuables la TVA sur la redevance radio-TV](#), prélevée sans fondement juridique par la Confédération, selon un arrêt du Tribunal fédéral.

Enfin, des [discussions virulentes](#) ont également eu lieu au sujet de la **liberté de presse** durant la deuxième moitié de la législature. Une large alliance issue du monde des médias s'est opposée à l'abaissement des conditions nécessaires pour recourir aux mesures provisionnelles des tribunaux contre les médias. Selon l'alliance, ce changement, décidé dans le cadre de [la révision du code de procédure civile](#), faisait craindre une forme de censure médiatique. De plus, l'enquête sur les [«Suisse Secrets»](#) menée sans la participation des médias suisses a également donné lieu à des discussions. Une motion de commission a alors demandé de réviser un article de la loi sur les banques (LB) afin de [garantir la liberté de la presse dans les questions relatives à la place financière](#). Lors de la session de printemps 2023, le Conseil national, saisi en premier lieu, a accepté cette demande.

Les rétrospectives annuelles: [2020](#), [2021](#), [2022](#)